

서울시 예산절감정책의 평가와 개선방향

The Evaluation and Improvement of Budget Saving
Policy in Seoul Metropolitan Government

배준식 김범식

2013-OR-36

서울시 예산절감정책의 평가와 개선방향

The Evaluation and Improvement of Budget Saving
Policy in Seoul Metropolitan Government

연구진

연구책임	배준식	미래사회연구실 연구위원
연구진	김범식	시민경제연구실 연구위원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 연구의 배경 및 목적

- 전 세계적인 경기악화 및 국내 경제성장 위축은 중앙정부뿐만 아니라 서울시의 세입에도 부정적 영향을 미치고 있음
- 이러한 가운데 서울시 및 산하기관은 총 20조 원이 넘는 부채를 지고 있어 예산의 효율적 운영이 긴요한 과제로 대두되고 있음
- 최근 경기 둔화 추세에 따라 중앙과 지방정부의 총체적인 대응이 필요하고, 세계 경제의 둔화 가능성 등 경기 회복에 대한 불안요인이 잠재되어 효율적인 조치가 요구됨
- 경기 악화와 경제성장 위축은 서울시 세입에 부정적 영향으로 작용하고 있어, 예산절감체계의 개선을 통한 재정지출의 효율성과 생산성 제고가 요망됨
- 궁극적으로 이 연구는 서울시의 예산낭비 방지를 위한 보다 근본적이고 효과적인 대책 수립을 목적으로 함

1.2 내용 및 방법

- 이 연구는 서울시 예산절감정책에 대한 진단과 평가를 통해 체계적인 예산절감 원칙을 제시함
- 예산절감 원칙을 제시하기 위해 서울시 예산정책의 단계적 과정을 기획·요구, 편성·집행, 사후관리의 3단계로 구분하여, 단계별 문제점을 검토하고 대안을 모색하는 데 중점을 두고 있음

- 이 연구에서는 서울시 및 중앙정부 예산 관련 자료를 파악하고, 관련 문헌 및 법률을 검토하며, 예산절감 및 낭비와 관련한 국내외 사례를 분석하였음

2 서울시 예산절감정책의 실태 분석

2.1 서울시 예산절감 내용과 범위

- 서울시의 예산절감은 예산의 편성·집행·사후관리 등 재정운용 전반에 걸쳐 각종 낭비요소나 불요불급한 경비를 절감하고 지방세와 세외수입 등 수입을 확충하여 새로운 투자재원을 확보함
- 원칙적으로 서울시의 일반·특별회계 예산을 대상으로 함
- 서울시의 예산절감 계획은 예산 편성 이후 집행연도 초에 수립되며 평가는 다음 연도에 이루어짐
 - 예산 편성이 집행연도 전해에 이루어지는 것과 달리 예산절감 계획은 편성된 예산을 대상으로 하기 때문에 예산편성 다음 해인 집행연도에 수립됨
 - 절감계획 수립 이후 예산집행연도에 예산절감 노력이 이루어지고 다음 해에 예산절감 실적에 대한 평가가 이루어짐
- 서울시 예산의 집행률을 살펴보면 문화 및 관광, 농림해양수산, 국토 및 지역개발 분야를 제외하고 모두 90%가 넘는 집행률을 보여줌

2.2 경상경비 부문

- 2008년에서 2012년 간 서울시 경상경비의 결산액은 2008년부터 2011년까지 꾸준히 증가하였으나 2012년에는 2011년 대비 2.19%의 경비를 절감한 것으로 나타남

2.3 서울시 수입확대 현황

- 서울시의 예산절감은 지방세·세외수입 등 수입 확충도 포함됨. 서울시는 5백만 원 이상 고액 체납시세 징수 전담을 위해 2001년 8월 「38세금 징수과」를 신설하여 2013년 3월까지 5,000억 원의 체납시세를 징수함

표 1 서울시 체납액과 징수 실적(2008~2012년)

(단위 : 억 원)					
구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
시 체납액	3,308	2,588	2,994	3,232	3,592
체납 징수액	1,542	1,661	1,602	1,579	1,658
(전년도 체납액 대비 징수 비율)	(58.92%)	(50.21%)	(61.90%)	(52.74%)	(51.30%)
38세금 징수 실적	520	494	433	424	413
(38세금 징수과 징수 비율)	(33.72%)	(29.74%)	(27.03%)	(26.85%)	(24.91%)

자료 : 서울시 내부자료

2.4 서울시 재원 재투자 현황

- 2008년부터 2013년까지 예산이 가장 많이 추가 편성된 5개 분야의 전체 예산에서 절감된 재원이 재투자된 것으로 추정됨

표 2 서울시 추가 편성 예산 상위 5개 분야

(단위 : %)									
2008		2009		2011		2012		2013	
대중교통 물류기타	33.04	지역 및 도시	14.09	대중교통 물류기타	42.29	대중교통 물류기타	44.62	지역 및 도시	22.98
지방행정 재정지원	22.11	주택	13.47	지역 및 도시	34.80	재정· 금융	19.59	도시 철도	16.00
유아 및 초중등 교육	20.22	도로	10.47	주택	6.99	지역 및 도시	19.52	지방행정 재정지원	10.71
주택	6.06	대중교통 물류기타	9.32	지방행정 재정지원	6.25	보육·가족 및 여성	12.05	예비비	10.65
지역 및 도시	5.97	노동	9.19	취약계층 지원	4.33	유아 및 초중등 교육	3.04	일반 행정	9.36
기타	12.61	기타	43.45	기타	5.35	기타	1.18	기타	30.29

자료 : 서울시 일반회계 세입·세출 결산서(2008-2013)

예산낭비 및 예산절감 사례

3.1 예산낭비 사례

- 서울시의 대규모 투자사업은 다음의 세 가지 측면에서 예산 낭비를 초래한 것으로 분석됨
 - 첫째, 사업 추진 과정에서 사전검토가 미흡하였고, 중복투자가 발생하였음(한강 아라호 사업)
 - 둘째, 타당성 조사 결과를 고려하지 않은 무리한 사업추진으로 전략적 자원배분이 이뤄지지 않았음(서울 영어마을 관악캠프)
 - 셋째, 사업의 추진을 통해 발생할 정책수요를 과다하게 예측하였고, 이러한 문제 발견에도 불구하고 즉각적인 개선이 시행되지 않았음(우면산 터널)
- 이러한 사례는 서울시가 재정정책을 운용할 때 기획·요구단계, 편성·집행단계, 사후관리단계의 실효성 있는 원칙이 수립되지 않았기 때문에 기인하는 결과임

3.2 예산 절감 사례

- 일본 도쿄도는 ‘기능하는 밸런스시트’를 축으로 하여 회계적 관점에서 사업을 분석하고 평가하기 위해, 각 연도의 행정책임 정도를 수치로 표시하여 부문 책임자가 각 활동에 책임지는 구조로서 행정의 책무성을 강화한 사례라는 점에 의의가 있음
- 일본 오사카부는 의료, 복지, 교육을 중심으로 한 공공서비스의 개별 시책을 재조정하여 주민 생활에 밀접하게 관계하는 서비스의 삭감 및 폐지를 추진하였다는 점에서 복지예산 축소에 방점을 둔 예산 절감 사례라고 할 수 있음
- 일본 미에현은 1996년부터 사무사업의 목표를 명확히 한 뒤, 성과지표

를 설정하여 사무사업 목적 평가표를 작성해 예산에 반영하는 사무사업 평가시스템을 구축하였음

- 미국 캘리포니아주의 예산절감시스템은 주로 의료서비스와 어린이 복지·보육 서비스의 축소 등 교육, 의료, 건강 부분의 지원 축소를 통해 예산을 절감하는 구조임
- 이 시스템은 예산절감 측면에서 유용하다고 할 수 있으나, 캘리포니아주의 재정위기로 인해 불가피하게 도입된 측면이 있는 만큼 주민들을 위해서는 그리 바람직하다고 볼 수 없음. 또한 복지 수요가 증가하고 있는 우리의 실정으로는 충분한 검토를 통해 적용 대상 선정에 신중을 기해야 할 방안이라고 할 수 있음

4 서울시 예산절감정책의 평가

4.1 투·융자사업 심사제도

- 서울시 투·융자사업 심사를 위해 심사분석 의뢰서를 작성하는 단계에서는 세 가지 문제점이 노출되고 있음
- 첫째, 심사분석 의뢰서 작성과 관련하여 지침 및 매뉴얼이 각 사업의 특성별로 정확히 매칭되어 있지 못함
- 둘째, 심사분석 의뢰서 작성 공무원의 숙련도와 사업에 대한 이해 부족 때문에 의뢰서 내용의 오류가 발생함
- 셋째, 과거 형식적인 타당성 조사 등으로 사업 계획이 부실하게 수립되는 경우가 빈번하였고, 심사접수 이전에 수정단계가 구축되어 있지 않았음
- 이 때문에 사업에서 검토되어야 하는 수요 및 비용이 부정확하게 추정됨으로써, 작성된 사업 계획에 대한 객관적인 검토가 곤란하여 사업의 부실을 초래하였음
- 따라서 투·융자사업의 적절성과 타당성을 판단하기 위해 설립된 서울공공투자관리센터가 분석한 투융자심사 대상 사업의 재무적·경제적 타당

성 검토 자료가 실제 투·융자사업 심의 과정에서 보다 적극적으로 반영될 필요가 있음

- 또한, 다수의 유사 사업을 포함해 본위원회에서의 심층심사 가능 등을 사유로 소위원회의 개최를 생략하는 것도 지양해야 할 필요가 있음
- 투·융자사업 심의위원회를 통과한 사업은 예산 집행에 대한 실제적인 사후 모니터링이 이루어져야 할 것임
- 일반적으로 사업 초기 계획보다 사업비가 증가하는 경우가 대다수이나 별도의 검토 과정 없이 예산 변경이 관행적으로 발생하고 있는 것도 시정해야 할 필요가 있음
- 일단 완료된 사업은 사업 결과에 대한 평가체계를 구축할 필요가 있으며, 운영·관리 등에서의 문제점 분석 등 효과적인 사후관리가 필요함

4.2 예산낭비 신고제도

- 2008년부터 시행된 예산낭비 신고제도는 실제 운영과 시민 눈높이 간에 상당한 격차가 존재하는 것으로 나타남
- 2008년 이후 예산낭비 신고로 접수된 사항 중 실제 예산관련 신고 및 제안은 각각 평균 3.68%와 37.8% 수준에 불과하고, 이 중 실제 시민에게 지급된 신고포상금은 신고건수 대비 9.83% 수준에 그침
- 시민들의 신고내용이 주로 민원성, 아이디어 수준으로 예산성과금 지급 대상이 되지 않아 대부분 사례금만 지급되고 있음
- 시민참여를 독려하기 위한 예산낭비 신고포상금액은 2010년 5만원에서 2011년 10만원으로 상향조정되었고, 2013년부터는 신고 내용에 따라 10~30만원이 차등 지급(예정)되고 있음
- 최근 5개년(2008~2012년) 동안 도로교통, 기타, 일반행정, 환경공원 부문관련 신고가 전체 신고의 84.32%에 달하여 편중 현상이 두드러짐. 특히 도로교통은 전체의 34.42%를 차지함

PAYGO 제도 도입 검토

- 법률적 의미의 의무지출은 「이자지출」과 「법률에 의해 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출」(국가재정법 제7조 제2항 4의2호)을 의미함
- 서울시 의무지출은 2008년(42.49%)부터 2012년(50.18%)까지 꾸준히 증가하였음
- 의무지출의 대부분을 차지하는 것은 자치단체 등 이전 비용으로, 2012년 현재 39.14%에 이르고 있음
- 그러나, 자치단체 이전 비용 등에는 자치구에 위임된 사무의 비용 등이 상당수 포함되어 있어, 결국 서울시의 재량지출 범위는 지속적으로 축소될 수밖에 없는 상황임
- PAYGO(Pay-as-you-go) 원칙은 미래 신규 지출을 억제할 수 있으나, 기존 의무지출에는 영향을 미치지 않는다는 점에서 기존 의무지출사업에 대한 적정 관리 내지 구조조정이 중요함

서울시 예산절감 시스템의 개선방향

예산절감 지침의 체계적 구축

- 예산절감 시스템은 기획·요구단계, 편성·집행단계, 사후관리단계의 세 가지 단계가 균형을 이룰 때 예산의 무분별한 낭비 없이 체계적인 예산절감을 기대할 수 있음

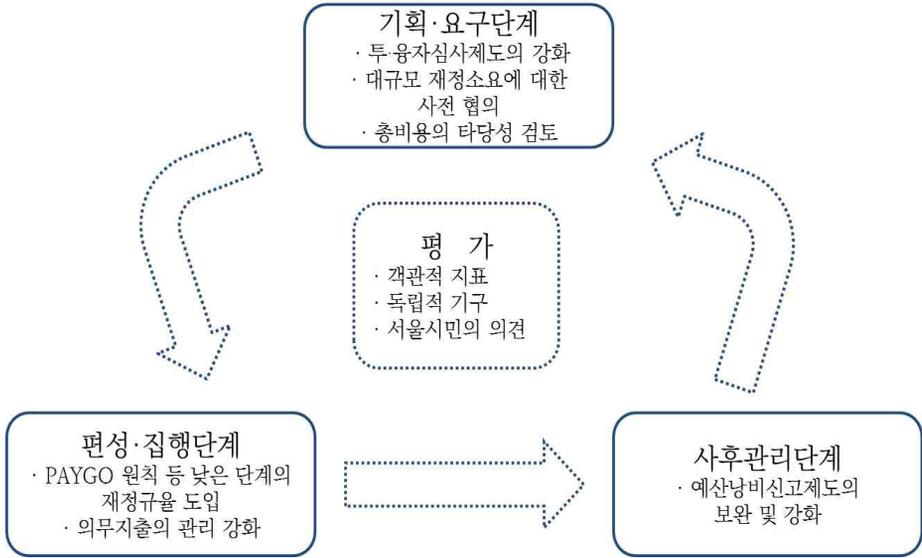


그림 1 예산절감정책의 단계적 과정

- 기획·요구단계에서는 재원이 수반되는 각종 제도 및 사업 추진 시 예비 타당성 조사, 타당성재 조사 등 사전절차를 철저히 이행함
- 재정지원 필요성 점검, 사전협의 내실화, 총비용 검토
- 편성·집행단계에서는 투자우선순위에 따라 재원을 전략적으로 배분하고, 신규 의무지출에 대한 재원대책을 의무화(PAYGO 원칙)하며 보조 사업 일몰제의 도입을 추진함
- 집행단계에서는 재정사업의 전달체계를 정비하여 시민들의 서비스 체감도를 제고하고 예산누수를 예방하기 위해 사업 간 네트워킹 강화 및 비용절감
- 사후관리단계에서는 성과 평가, 외부기관 지적 등 환류정보를 적극 검토하여 반영하고, 연례·반복적 집행부진 사업은 이월예상액을 포함하여 집행 가능한 예산현액 수준으로 사업비 규모를 축소함

표 3 단계별 예산절감체계 구축

기획·요구단계	편성·집행단계	사후관리단계
<ul style="list-style-type: none"> · 투·융자심사 제도 강화 · 재정지원 시 사업추진 가능성과 제도개선 필요성 점검 · 대규모 재정소요에 대한 사전협의 준수 · 총비용의 타당성 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 투자 우선순위에 따라 전략적 자원 배분 · 신규 의무지출에 대한 자원대책 의무화(PAYGO 원칙) · 보조사업 '일몰제' 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 예산낭비 신고제도의 시민 접근성 강화 · 예산낭비 신고접수 및 조사분석을 위한 전담조직 강화 · 예산낭비로 판명된 사업의 축소·폐지 등 피드백 강화

5.2 **예산 운용의 생산성 제고**

5.2.1 **PAYGO 원칙의 중장기적 도입**

- 시의회, 자치구, 시민 등의 의견을 수렴한 강도 높은 사업 구조조정 추진이 필요함
- 예산수립 시 모든 사업을 원점(Zero-Base)에서 재검토하고 불필요한 사업을 엄격히 제한함
- 대규모 사업은 자원조달방안 마련을 의무화하고 투자심사를 강화함
- PAYGO 원칙을 신규 자체사업에 도입하여 신규사업으로 인한 재정부담을 배제함

5.2.2 **재정소요점검표(Scorekeeping)의 작성**

- PAYGO 원칙의 첫 번째 단계는 재정소요점검임. 이는 새롭게 입법되는 조례가 재정에 미치는 영향을 점검하는 행위임
- 재정소요점검은 일례로서 제주도 의회에 제출된 조례 제·개정(안)으로 인해 세입이 감소하거나 세출의 증가를 초래하는 재정수반요인이 있는지를 점검하고 재정수반요인이 있는 경우에는 이 조례의 제·개정으로부터 향후 5년의 비용추계를 함

5.2.3 **강제삭감제도의 도입 검토**

- 조례 제정과정에서 재정소요점검이 적절하게 준수되지 않을 경우에는

지방자치법 제26조 제3항에 따라 시장이 조례안에 ‘재정준칙조례’ 위반의 의견을 붙여 시의회로 환부(還付)하고 재의(再議)를 요구할 수 있음

- 또 다른 하나는 예산과정에서 PAYGO 원칙을 적법하게 준수하지 않은 항목의 예산이 의결된 경우 '재의요구권'을 활용할 수 있음

5.2.4 PAYGO 원칙 실행 방안

- PAYGO 원칙 도입 초기에는 내부적인 재정운용 준칙으로 도입하여 시범적인 시행을 거친 후 점차 공식적인 성격을 부여함
- PAYGO 원칙을 실행에 옮기기 위해서는 우선 준칙의 시행을 책임질 부서를 선정할 필요가 있음. 서울시의 현재 구성 상 예산 기능을 맡고 있는 경영기획실 산하 예산담당관이 이를 수행하는 것이 적절함
- 집행부서와 더불어 재정 예측을 담당하는 기구와 예산사업 성과 평가를 담당하는 기구가 필요하며, 이 두 기구는 서울시청에서 독립된 기구로서 민-관 전문가들로 구성하는 것이 바람직함

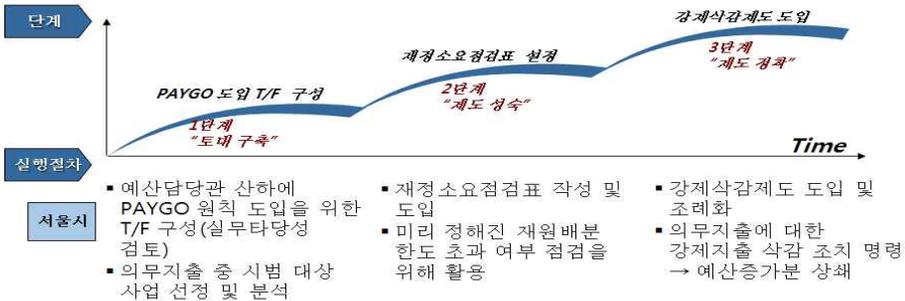


그림 2 서울시 PAYGO 원칙 실행 단계

5.2.5 재정지출의 생산성 제고

1) 인센티브제도 강화

- 개별 부처의 재정지출 생산성 제고 노력과 기본경비를 연계시키는 인센티브제 시행이 필요함

- 또한 실·국의 이행실적과 노력 등을 고려하여 각 실·국과 예산담당자 간 예산협의 과정도 차별화하여 운영함

2) 인센티브제도 시행 방안

- 예산안 요구 시 실·국별 '재정지출 생산성 제고 현황'을 정리하여 예산 부서로 제출 : 지출 생산성 제고 추진실적 조사와 지출 생산성 제고 추진 행정체계 및 실행방안 제출

5.3 예산낭비 신고제의 실효성 강화

5.3.1 예산낭비 신고제의 활성화

1) 예산낭비 신고제의 시민 접근성 강화

- 다산 콜센터는 서울시민이 일상생활에서 쉽게 활용할 수 있는 시정 소통 창구이며 기존 국민 신문고로 통합된 온라인 신고 외에 다산 콜센터를 통한 예산낭비 신고로 시민 접근성을 높일 수 있음
- 정보통신의 발달에 따른 실시간 예산낭비 사례의 감시와 신고를 위한 (가칭) '서울시 예산낭비 신고포상 애플리케이션' 제작을 통해 시민 접근성을 강화할 수 있음

2) 예산낭비 신고의 통합적 관리

- 타 서울시 신고포상금제도와 연계 운용 : 운영주체에 따라 관리감독의 통솔범위(span of control)를 명확히 확정하여 타 신고포상금제도와 연계하여 운용하는 실천적 방안 모색이 필요함
- 예산낭비 부문별 전문적인 시민단체와 연계한 예산낭비 신고포상금제도의 운영방안 모색도 필요함
- 시민의 예산낭비 신고대상 및 아이디어 제공과 시민단체의 신고담당 및 업무진행을 통한 전문적·협업적 제도운영

532 예산낭비 신고 처리의 내실화

- 예산낭비 신고의 사후 관리 시스템 운용 : 서울시민의 신고와 신고포상금의 지급으로 종결되는 제도운영의 상징적 운영(decoupling)을 탈피하고 실질적 운영(institutional tight coupling)을 담보하기 위한 예산낭비 부문별 개선실태 조사 및 평가를 실시함
- 퇴직 공무원을 활용한 신고내용의 내실화 추진 : 해당 분야의 전문적인 예산낭비 사례 및 현장의 예산절감 방안에 대한 전문적인 노하우를 보유하고 있는 퇴직 공무원을 주축으로 한 전문 시민단체인 (가칭)‘서울시 예산낭비 감시단’을 조직하여 예산낭비 신고의 내실화를 도모할 필요가 있음
- 온라인 예산낭비 신고 프로그램의 개선
- 예산낭비 신고 전담조직 강화

533 예산낭비 신고의 인센티브 강화

- 예산낭비 신고포상금액의 현실화 : 예산낭비 신고포상금제도의 성공적인 제도운영을 위해서는 시민참여를 유도할 수 있는 포상금액의 현실화 방안 모색이 필요함
- 예산낭비 신고포상금을 예산낭비 사례의 경중에 관계없이 정액 지원하는 방안과 함께 대규모 정책적 예산집행 및 관리시스템상의 오류를 감시하는 경우에 대해 예산낭비 금액을 산술적으로 책정하여 예산절감액의 일정부분을 정률 지원하는 방안 모색이 요구됨

6 결론

- 현재 서울시는 체계적인 예산절감 원칙의 수립이 미흡하고, 단순히 실·국 단위 또는 기관별 예산을 획일적으로 감축하고 있어 재정지출의 생산성 제고라는 시각에서 이의 개선이 필요함
- 따라서 이 연구에서는 서울시 예산정책을 기획·요구, 편성·집행, 사후

- 관리의 3단계로 구분하여 예산절감의 실질적 방향을 제시하고자 함
- 첫째, 기획·요구단계에서는 투·융자심사제도를 강화하고, 대규모 재정 소요에 대한 사전 협의체제를 구축하여, 총비용의 타당성 검토가 필요함
 - 서울공공투자관리센터를 통한 철저한 사전 타당성 검토가 요망됨
 - 더불어 투융자심사단계에서 발생하고 있는 심사규정 무시, 편법을 이용한 심사회피, 형식적 타당성 조사 등 사업계획 부실 수립 방지를 위해 서울공공투자관리센터의 역할 강화도 고려되어야 함
 - 둘째, 편성·집행단계에서는 PAYGO 원칙 등 낮은 단계의 재정규율을 도입하고, 점진적인 확대가 예상되는 의무지출의 관리가 강화되어야 할 것임
 - 편성·집행단계에서는 의무지출관리 강화를 통해 서울시 재정의 경직성을 방지하는 것이 중요한 사안이고, 이는 예산절감시스템의 지속가능성 및 효과성에 중요한 영향을 미치는 요소임
 - 구체적인 의무지출관리의 방안으로 PAYGO 원칙의 도입을 고려하는 것이 적절한 방안인데, 이는 서울시 예산절감의 시스템화를 위한 기초적 재정규율 도입의 측면에서 의의가 있음(예산담당관 산하 전담 T/F 구성)
 - 셋째, 사후관리단계에서는 현재 운영 중인 예산낭비 신고제도의 보완 및 강화를 위해 시민 접근성 확대와 절차 개선 및 전담조직 구축 등이 요구됨
 - 예산낭비 신고제도의 시민접근성 강화를 추구하고 나가야 함
 - 또한 예산낭비 신고 절차의 개선은 주요한 개선 방향으로, 예산성과금이 나 사례금 지급을 위한 단순절차에서 벗어나 낭비에 대한 책임성 부과 측면에서 익년도 예산편성에 반영되도록 조치하는 것이 바람직함
 - 이를 위해 기획조정실 산하 예산낭비 조사·분석 전담조직 구성도 고려할 필요성이 있음
 - 예산절감을 위한 3단계 예산정책을 평가할 수 있는 독립적인 기구를 구성하고, 객관적 지표에 의해 검증하며, 서울시민의 의견이 종합된 평가를 도출해야 할 것임
 - 순환 구조의 예산절감정책의 확립은 서울시 예산운용의 효율성을 증대

시킬 수 있을 것이며, 서울시 재정의 비효율성과 낭비적 요인을 제거하면서 시민들이 요구하는 서비스를 공급할 수 있을 것으로 전망됨

차례

I	연구의 개요	24
1	연구의 배경 및 필요성	24
1 1	연구의 배경	24
1 2	연구의 필요성	24
2	연구의 목적과 내용	25
2 1	연구의 목적	25
2 2	내용 및 방법	25
II	서울시 예산절감정책의 실태 분석	28
1	서울시 예산절감의 추진방향	28
1 1	서울시 예산절감의 원칙 및 중점 고려사항	28
1 2	서울시 예산절감의 10대 중점 고려사항	29
2	서울시 예산절감 내용과 범위	30
3	서울시 세출 구조 현황	32
3 1	서울시 세출 예산 추이	32
3 2	경상경비 부문	36
3 3	사업비 부문 예산절감 현황	37
4	서울시 수입확대 현황	38
5	서울시 재원 재투자 현황	40
III	예산낭비 및 예산절감 사례	44
1	예산낭비 사례 분석	44
1 1	사전 사업검토 미흡 및 중복투자 분야 - 한강 아라호 사업	45

12	무리한 사업추진 및 전략적 자원배분 실패-서울 영어마을 관악캠프	46
13	정책수요 검토미흡-우면산 터널	47
2	예산절감 사례 분석	49
21	일본 예산절감 시스템 사례	49
22	미국 캘리포니아주의 예산절감 시스템 사례	52
3	시사점	
31	예산 낭비 사례	52
32	예산 절감 사례	53
IV	서울시 예산절감정책의 평가	56
1	투·융자사업 심사제도	56
11	투·융자사업 심사제도의 목적 및 운용	56
12	투·융자사업 심사제도의 평가 - 계획수립단계	57
13	투·융자사업 심사제도의 평가 - 심사단계	58
14	투·융자사업 심사제도의 평가 - 사후관리단계	58
2	예산낭비 신고제도	59
21	예산낭비 신고제도 운영 현황	59
22	시민 예산 성과금 지급 현황	59
23	부문별 신고유형의 편중 현상 심화	60
3	PAYGO 제도	61
31	의무지출	61
32	PAYGO 원칙 도입을 위한 시사점	63
4	시사점	64
V	서울시 예산절감정책의 개선방향	66
1	예산절감 지침의 체계적 구축	66
11	예산절감 시스템의 단계적 원칙 수립	66

1 2	각 단계의 세부 방향	67
2	예산 운용의 생산성 제고	72
2 1	재원 조달 및 지출관리 강화	72
2 2	재량지출관리와 함께 의무지출관리에 대한 유인기제 마련	78
2 3	재정지출의 생산성 제고	80
3	예산낭비 신고제의 실효성 강화	82
3 1	예산낭비 신고제의 활성화	83
3 2	예산낭비 신고 처리의 내실화	85
3 3	예산낭비 신고의 인센티브 강화 : 예산낭비 신고포상금액의 현실화	89
VI	결론 및 정책 제언	92
1	결론	92
2	정책 제언	93
	참고문헌	96

표차례

표 2-1	서울시 예산절감 계획 수립 일정	32
표 2-2	서울시 세출결산 추이(2008년~2012년)	33
표 2-3	서울시 예산 대비 집행률	34
표 2-4	서울시 경상경비 예산절감 추이(2008년~2012년)	37
표 2-5	서울시 체납액과 징수 실적(2008~2012년)	39
표 2-6	서울시 추가 편성 예산 상위 5개 분야	40
표 3-1	한강 아라호 유사사업 비교	46
표 3-2	영어마을 정규 프로그램 정원 충족률 변화	47
표 3-3	사업계획서 상의 우면산 터널 수요예측과 실제	48
표 3-4	MRG비율에 따른 재정지원금(2004년~2010년)	48
표 4-1	서울시 의무지출비 시계열 비교	62
표 5-1	단계별 예산절감체계 구축	71
표 5-2	제주특별자치도 농어촌 지역학교 초·중·고생 교통비 지원 조례(안) 비용추계서(예시)	74
표 5-3	중앙정부 보조사업 재정부담 의무의 법적 근거	80

그림차례

그림 2-1	서울시 예산절감의 기존 구도	29
그림 2-2	서울시 불용액 원인별 시계열 비교	35
그림 2-3	서울시 사업비 부문 예산절감 추이	38
그림 4-1	서울시 투·융자사업 심사제도의 목적	57
그림 4-2	서울시 예산낭비 신고제도 운영 현황	59
그림 4-3	시민 예산 성과금 지급 현황	60
그림 4-4	시민 신고 유형	60
그림 5-1	예산절감정책의 단계적 과정	67
그림 5-2	서울시 PAYGO 원칙 실행 단계	78
그림 5-3	예산낭비 신고제도의 실효성 강화 방안	82
그림 5-4	행정안전부의 스마트폰 신고제도 애플리케이션	84
그림 5-5	예산낭비 신고 처리 절차	88
그림 5-6	예산낭비 조사분석 전담조직(제1안)	89
그림 5-7	예산낭비 조사분석 전담조직(제2안)	89

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 필요성

2 연구의 목적과 내용

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 필요성

1.1 연구의 배경

- 전 세계적인 경기악화 및 국내 경제성장 위축은 중앙정부뿐만 아니라 서울시의 세입에도 부정적 영향을 미치고 있음
- 이러한 가운데 서울시 및 산하기관은 총 20조 원이 넘는 부채를 지고 있어 예산의 효율적 운영이 긴요한 과제로 대두되고 있음
- 중앙정부는 재정건전화와 함께 위기 이후 재도약을 뒷받침하기 위해 재정지출의 생산성 제고를 강조하면서 재정운영에서 다음의 세 가지 원칙을 내세우고 있음
 - 첫째, 재정의 비효율성과 낭비적 요인을 철저히 제거하면서 국민에게 필요한 서비스를 차질 없이 공급함
 - 둘째, 확보된 재원은 선택과 집중을 통해 미래 대비 투자에 전략적으로 배분함으로써 성장잠재력을 확충함
 - 셋째, 이를 통해 재정건전화와 지속가능한 국가발전의 선순환 구조를 구축함
- 최근 경기 둔화 추세에 따라 중앙과 지방정부의 총체적인 대응이 필요하고, 세계 경제의 둔화 가능성 등 경기 회복에 대한 불안요인이 잠재되어 효율적인 조치가 요구됨

1.2 연구의 필요성

- 이 연구는 서울시가 보다 체계적인 예산절감 원칙을 수립하기 위하여 그 동안의 예산절감정책에 대한 진단과 평가를 실시하고 예산절감정책의

방향이 제시되어야 한다는 필요에서 출발함

2 연구의 목적과 내용

2.1 연구의 목적

- 경기 악화와 경제성장 위축은 서울시 세입에 부정적 영향으로 작용하고 있어, 예산절감체계의 개선을 통한 재정지출의 효율성과 생산성 제고가 요망됨
- 이는 단순히 서울시 전체 실·국 또는 기관 예산의 몇 %를 무조건 감축하는 방향으로 추진될 것이 아니라 재정지출의 생산성 제고라는 시각에서 접근하여야 함
- 이를 위해 기능별·부문별·사업별로 시급한 것과 시급하지 않은 것, 유사·중복 등을 구분하여 통폐합할 것은 통폐합하고 없앨 것은 없애는 근본적 체계 구축이 필요함
- 궁극적으로 이 연구는 서울시의 예산낭비 방지를 위한 보다 근본적이고 효과적인 대책 수립을 목적으로 함

2.2 내용 및 방법

- 이 연구는 서울시 예산절감정책에 대한 진단과 평가를 통해 체계적인 예산절감 원칙을 제시함
- 예산절감 원칙을 제시하기 위해 서울시 예산정책의 단계적 과정을 기획·요구, 편성·집행, 사후관리의 3단계로 구분하여, 단계별 문제점을 검토하고 대안을 모색하는 데 중점을 두고 있음
- 이 연구에서는 서울시 및 중앙정부 예산 관련 자료를 파악하고, 관련 문헌 및 법률을 검토하며, 예산절감 및 낭비와 관련한 국내외 사례를 분석하였음

- 또한, 시민단체 등 전문가 자문회의와 전문가 및 공무원 인터뷰를 통해 제시된 예산절감 원칙과 방향에 대해 검증하고자 하였음

2.2.1 연구 범위

- 시간적 범위 : 예산절감이 국정 과제로 제시되기 시작한 2008년 4월부터 2013년 현재
- 공간적 범위 : 서울시
- 내용적 범위 : 서울시 예산절감정책의 운영 실태와 평가 및 개선방향

2.2.2 주요 연구과제

- 현재 서울시 예산절감정책의 운영 실태 - 문제점과 한계
- 서울시 예산운용의 생산성 제고를 위한 원칙과 정책
- 서울시 예산절감시스템의 개선 방안
- 서울시 예산낭비 방지를 위한 효과적 대책

II 서울시 예산절감정책의 실태 분석

- 1 서울시 예산절감의 추진방향
- 2 서울시 예산절감 내용과 범위
- 3 서울시 세출 구조 현황
- 4 서울시 수입확대 현황
- 5 서울시 자원 재투자 현황

II 서울시 예산절감정책의 실태 분석

1 서울시 예산절감의 추진방향

- 서울시는 2008년 4월부터 국정과제로 예산 10% 절감과 함께 기금 절감을 추진하면서 재정지출의 효율성 제고를 도모함
- 안전행정부는 지방자치단체의 예산낭비 요소를 제거하고 경제살리기 등 투자 확대를 유도하기 위하여 2008년 4월 4일 이후부터 「지방예산 10% 절감대책」을 시작함
- 안전행정부의 지방예산절감 대책은 지방자치단체의 관례답습적인 예산 사용 관행을 개선하고 공무원의 행태와 의식을 새롭게 환기시키며 업무 프로세스에 내재화되어 작동하는 시스템을 만드는 데 중점을 두고 있음
- 그러나 안전행정부의 예산절감 대책은 실행과정에서 과거 정부·국회·지방자치단체에서 관행화되어온 경상비용 등에 대한 기계적인 예산절감으로 오인되어 일부 혼선과 논란이 빚어지기도 하였음
- 예산절감은 재원을 아끼는 것에서 머무는 것이 아니라 낭비적인 요소를 없애는 동시에 절감된 재원을 효과적으로 재투자하는 것이 중요하며 더욱 생산적이고 경기부양효과가 높은 사업에 재원을 집중하는 것이 핵심임

11 서울시 예산절감의 원칙 및 중점 고려사항

- 서울시의 예산절감은 안전행정부에서 추진하고 있는 예산절감의 5대 원칙에 기초해야 함
- 첫째, 예산절감은 획일적인 기준이나 목표에 따라 추진하는 것이 아니라, 서울시의 지역적 특성이나 재정여건 등을 충분히 고려하여 자율적으로 목표와 실행계획을 수립해야 함
- 둘째, 예산절감은 통상적이고 점증적 방법에 의한 기존의 방식이 아니

라, 구조적인 틀과 시스템을 바꾸는 수준으로 예산을 원점(zero-base)에서 재검토하고 행태적·제도적 변화와 원가·비용의식을 정착함에 목적을 둠

- 셋째, 중앙정부가 서울시와 자치구에 예산절감을 통지하는 것이 아니라, 중앙정부와 서울시 본청, 서울시 본청과 자치구, 자치구 상호 간 지속적인 의사소통과 협력을 통해 예산절감을 추진함
- 넷째, 단순히 예산절감 목표달성에만 초점을 두어 사업을 연기하거나 물량을 축소하는 것이 아니라, 예산절감의 계획·추진·평가 등 프로세스 전반에 걸쳐 서울시 본청과 자치구가 공유·벤치마킹할 수 있는 실효성 있는 사례와 제도 시스템의 변화를 도출하는 데 초점을 둠
- 다섯째, 각종 낭비요소를 제거하고 불요불급한 지출을 최소화해서 예산을 절감하는 것뿐만 아니라, 서울시민이 예산절감의 실질적 효과를 느낄 수 있도록 절감 재원을 효과적으로 재투자하여 경제 살리기, 고용창출, 시민들의 서비스 수준향상 등을 도모함

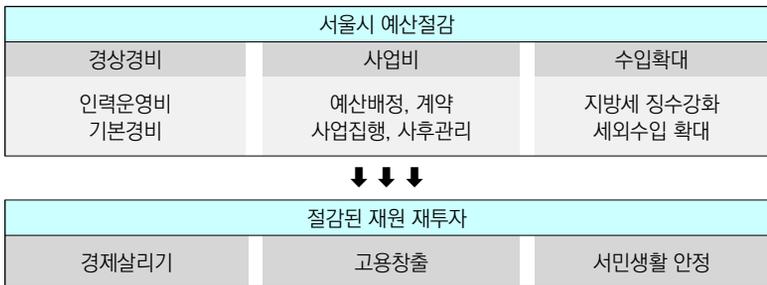


그림 2-1 서울시 예산절감의 기존 구도

자료 : 행정안전부, 「주민의 세금을 아끼는 예산절감 길라잡이」(2008)

1.2 서울시 예산절감의 10대 중점 고려사항

- 서울시의 예산절감은 예산집행의 낭비적인 요소를 뽑아내는 데에서 출발해야 하며 안전행정부의 예산절감 기본계획과 실행계획 및 관련 매뉴

열 등을 통해 예산 낭비적인 요인으로 지적되어 온 10대 중점 착안사항에 준함

- 첫째, 중앙부처와 서울시 간, 서울시와 자치구 간, 서울시와 특별행정기관 간, 서울시 내 부서 간 협조 미흡으로 인한 재원의 낭비
- 둘째, 계약관련 전문성 부족으로 입찰과정에서 계약방법·조건 등을 충분히 검토하지 못하거나 불필요한 항목을 원가에 포함시켜 높은 가격으로 계약함에 따른 재원의 낭비
- 셋째, 공동으로 활용할 수 있는 정보화시스템이나 시설·물품이 있는데도 중복적으로 사업을 추진함에 따른 재원의 낭비
- 넷째, 서울시의 지역적 특색이 없고 서울시의 경제활성화에 기여하지 못하는 지역축제의 난립으로 인한 재원의 낭비
- 다섯째, 동일·유사한 연구용역 혹은 실제 업무에 전혀 도움이 되지 않는 연구용역으로 인한 재원의 낭비
- 여섯째, 서울시의 재정여건이나 이용수요를 고려하지 않은 과도한 청사·문화시설의 경쟁적 난립에 따른 재원의 낭비
- 일곱째, 마을·주민회관, 체육관·운동시설 등에 대한 중복투자로 인한 낭비
- 여덟째, 민간이전경비의 방만한 예산편성 및 집행·사후관리 미흡에 따른 재원의 낭비
- 아홉째, 관행적으로 전년도 대비 증액방식으로 예산을 편성한 후 당초 목적과 다른 용도에 사용함에 따른 재원의 낭비
- 열째, 운용실적이 부진하거나 유사·중복적인 특별회계·기금의 난립·과다조성, 여유자금의 효율적인 운용 미흡으로 인한 재원의 낭비

2 서울시 예산절감 내용과 범위

- o 서울시의 예산절감은 예산의 편성·집행·사후관리 등 재정운용 전반에

절쳐 각종 낭비요소나 불요불급한 경비를 절감하고 지방세와 세외수입 등 수입을 확충하여 새로운 투자재원을 확보함

- 재정지출 총액 자체를 단순히 축소하는 ‘긴축재정’이 아니라, 예산절감을 통해 추가로 확보된 재원은 전액 경제 활성화, 서민생활 안정 및 서울시 현안 사업 등에 재투자함
- o 원칙적으로 예산절감은 서울시의 일반·특별회계 예산을 대상으로 하며 예산절감 실적으로 인정되는 범위는 다음과 같음
- 기금, 공사·공단, 출연·출자기관 등은 예산절감을 자율적으로 추진하되, 서울시의 예산절감 실적으로 인정함
- 불용된 예산 혹은 초과 징수된 세입 등 세계잉여금을 모두 예산절감 실적으로 인정하는 것은 아니며, 사례별로 세부절감 내역에 따라 능동적·적극적 노력에 의한 것으로 인정되는 경우 예산삭감 실적으로 인정함
- 신규재원이 실제 발생하지 않은 경우라도 민자 유치나 동일 예산으로 사업량·성과의 대폭적 증가 등 예산절감과 사실상 동일한 효과가 나타나면 세부적인 절감내역과 객관적인 절감액 추계가 도출 가능한 범위 내에서 예산절감 실적에 포함함
- 각종 공사·용역 계약 등 집행에 따른 낙찰차액은 계약방식의 변경, 제도 개선 등 자체적인 노력을 통해 절감한 경우, 설계변경을 통해 당해 사업에 사용하지 않고 경제 살리기 등 재투자한 경우에는 예산절감 실적으로 인정함
 - 수의계약 대상사업을 공개경쟁계약으로 추진
 - 여러 부서의 사업을 모아 통합·일괄 발주
 - 최저가 낙찰제의 신규적용
- 국고보조금 등 사업이 지정되어 교부되는 재원은 최종적으로 집행이 이루어지는 서울시가 절감목표 및 실행계획을 수립하고 시비보조금은 시차원에서 자체적 절감이 가능한 경우 서울시에 재정부담이 전가되지 않는 범위에서 절감을 추진함

- 유사·중복된 보조사업의 통폐합
- 인군 지역 간 복지·체육시설 등 공동 활동 협의
- 서울시의 예산절감 계획은 예산 편성 이후 집행연도 초에 수립되며 평가는 다음 연도에 이루어짐
- 예산 편성이 집행연도 전해에 이루어지는 것과 달리 예산 절감 계획은 편성된 예산을 대상으로 하기 때문에 예산편성 다음 해인 집행연도에 수립됨
- 절감계획 수립 이후 예산집행연도에 예산절감 노력이 이루어지고 다음 해에 예산절감 실적에 대한 평가가 이루어짐

표 2-1 서울시 예산절감 계획 수립 일정

예산편성단계		예산 집행 단계		예산절감 평가 단계	
(- 1년)	일정	집행연도	일정	(+ 1년)	일정
7월경	다음 해 예산편성 지침 통보	2월경	당해 연도 예산절감 계획 수립 및 확정	1월 경	집행연도 예산절감 추진실적 종합 평가
8~10월경	예산 실무 조정	7월경	상반기 예산절감 추진 실적 평가	2월 경	공무원 예산성과금 지급계획 시달
11월경	예산안 최종 보고, 시의회 제출			4월 경	예산성과금 심사위원회 개최 및 성과금 지급
12월경	예산안 시의회 의결				

자료 : 서울시

3 서울시 세출 구조 현황

3.1 서울시 세출 예산 추이

- 2008년부터 2012년까지 서울시의 일반회계 세출결산을 살펴보면 2010년 세출액이 감소한 것을 제외하면 꾸준히 증가하는 추세임
- 2010년 세입 악화로 실행예산을 실시하여 공공질서·안전, 보건, 농림해양수산, 기타 부분을 제외한 분야 세출액이 전년도에 비해 모두 감소함

- 농림해양수산 분야는 2009년, 2010년에 세출액이 전년도 대비 각각 25.35%, 26.12% 증가하여 운영되었기 때문에 2011년에는 전년도 대비 52.08%의 세출감소가 나타났음

표 2-2 서울시 세출결산 추이(2008년~2012년)

(단위 : 억 원, %)

항목	2008	2009		2010		2011		2012	
세출액	세출액	세출액	증감률	세출액	증감률	세출액	증감률	세출액	증감률
합계	194,323	227,674	17.2%	199,782	-13.96%	204,993	2.61%	213,685	4.24%
일반회계	139,135	162,601	16.9%	145,892	-11.45%	145,030	-0.59%	150,273	3.62%
일반공공 행정	34,791	35,608	2.4%	35,599	-0.02%	41,061	15.34%	37,932	-7.62%
공공질서· 안전	782	1161	48.4%	1,222	4.96%	1,168	-4.45%	1,185	1.44%
교육	25,939	24,740	-4.6%	24,119	-2.57%	25,539	5.89%	26,851	5.13%
문화·관광	3,750	6,032	60.9%	4,686	-28.71%	4,002	-14.61%	3,848	-3.84%
환경보호	5,228	8,180	56.5%	5,516	-48.31%	3,833	-30.50%	3,679	-4.03%
사회복지	21,572	33,718	56.3%	33,342	-1.13%	33,498	0.47%	39,750	18.67%
보건	2,114	2,812	33.1%	2,941	4.37%	2,574	-12.46%	2,584	0.39%
농림해양 수산	88	111	25.4%	150	26.12%	72	-52.08%	99	38.74%
산업·중소 기업	2,281	3,016	32.2%	1,914	-57.58%	1,796	-6.17%	1,868	4.02%
수송·교통	5,539	22,469	305.7%	14,990	-49.90%	9,456	-36.91%	10,716	13.32%
국토·지역 개발	4,381	15,830	261.3%	12,180	-29.97%	11,549	-5.18%	11,635	0.74%
기타	32,670	8,923	-72.7%	9,234	3.36%	10,482	13.51%	10,126	-3.40%

자료 : 서울시 세입·세출 결산서(2008-2012)

- 서울시 예산의 집행률을 살펴보면 문화 및 관광, 농림해양수산, 국토 및 지역개발 분야를 제외하고 모두 90%가 넘는 집행률을 보여줌
- 사회복지 분야의 집행률은 2009년 94.16%에서 점차 증가하여 2012년에는 전체 예산의 97.49%에 달함

- 교육 분야는 2008년부터 2012년까지 5년 동안의 집행률이 모두 95%를 넘으며 2009년, 2010년을 제외하고 계획된 예산을 거의 모두 집행하여 집행률이 99%를 기록함
- 반면, 문화 및 관광, 농림해양수산, 국토 및 지역개발 분야는 5개년 동안의 집행률이 대부분 90%를 넘지 못함

표 2-3 서울시 예산 대비 집행률

(단위 : %)

항목	2008	2009	2010	2011	2012
합계	5.60	6.48	7.35	4.43	3.32
일반회계	3.42	5.25	6.06	2.69	2.48
일반공공행정	1.19	1.95	6.55	0.78	3.54
공공질서 및 안전	6.23	3.50	6.49	2.94	2.75
교육	0.08	1.70	3.91	0.25	0.21
문화및관광	7.10	8.65	7.75	4.80	3.46
환경보호	10.59	7.93	9.22	7.88	8.36
사회복지	4.99	5.34	3.37	3.02	2.35
보건	3.83	8.71	4.43	6.72	5.35
농림해양수산	4.61	4.17	15.87	26.02	4.34
산업·중소기업	9.37	1.38	9.54	12.14	6.98
수송 및 교통	7.34	5.96	7.81	7.47	1.66
국토 및 지역개발	8.18	10.38	11.84	2.61	2.16
기타	2.93	0.91	1.09	3.04	0.91

자료 : 서울시 세입·세출 결산서(2008~2012년)

- o 집행잔액을 기준으로 살펴보았을 때 서울시 예산 대비 불용액이 2010년을 제외하고 점차 감소함
- 2010년 불용액이 타 연도보다 높은 이유는 실행예산 실시로 인해, 예산이 감소하지 않은 상태에서 세출이 감소하여 회계상 불용액이 크게 나타났기 때문임
- 환경보호와 산업·중소기업 분야는 2012년 각각 8.36%, 6.98%의 예산

- 대비 집행 잔액을 보여주며 다른 분야에 비해 집행 잔액이 많이 남음
- 불용액의 원인을 살펴보면 예산집행 잔액과 계획변경 등으로 인한 집행 사유 미발생에 따라 불용된 비율이 가장 높음
- 2008년부터 2010년까지 불용액은 점차 증가하였고 예산집행 잔액의 비율은 2008년 61%에서 2010년 23%로 점차 감소하였으나, 집행사유가 미발생하여 남은 불용액이 전체 불용액에서 차지하는 비율은 같은 기간 26%에서 59%로 점차 증가함
- 낙찰 차액 등의 단순 예산 집행 잔액이 전체 불용액에서 차지하는 비율이 감소한 것을 통해 예산의 불필요한 편성이 줄어들었음을 짐작할 수 있음
- 2010년의 예산절감 비율은 14%로 타 연도의 1~3%에 비해 월등히 높으나 이는 2010년 실행예산의 집행과 세출 통제에 의한 것으로 순수한 예산절감분이 아닌 회계상의 절감분을 상당수 포함함
- 2011년, 2012년 불용액이 전년도에 비해 감소한 이유는 어려운 세입상황을 고려하여 감추경을 실시하였기 때문임

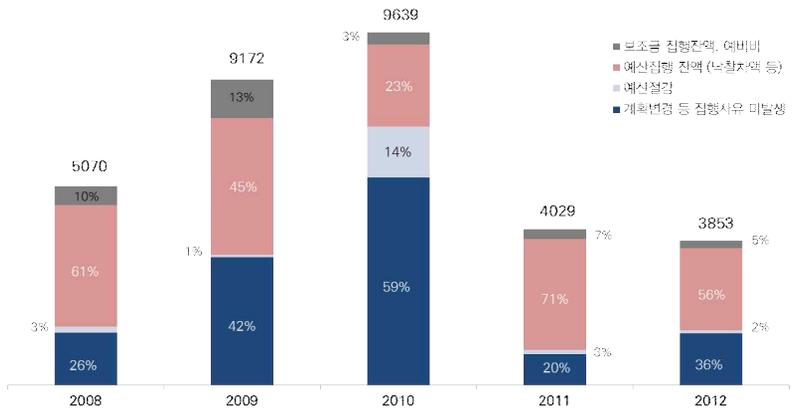


그림 2-2 서울시 불용액 원인별 시계열 비교
 자료 : 서울시 세입·세출 결산서(2008-2012)

경상경비 부문

- 「인력운영비」와 「기본경비」는 원칙적으로 모든 과목을 절감대상으로 하되 법적·의무적 경비를 제외함
- 「인력운영비」는 조직개편에 따른 초과 현원의 조기해소 및 작은 정부를 위한 인력의 긴축운영을 통해 절감함
 - 인력재배치를 통한 인건비 절감
 - 신규 증원 최소화를 통한 인건비 절감
 - 기타 초과 근무수당, 연가보상비 등 절감
 - 절감재원은 공무원 퇴직 시 명퇴수당, 업무효율화를 위한 인센티브 경비로 사용 허용
- 「기본경비」는 운영비, 여비, 업무추진비, 자산취득비, 위탁용역비, 출연금, 민간경상보조, 행사·홍보·혁신 등 공무원의 직접 사용경비를 절감함
 - 절감재원은 정부 조직개편으로 인한 청사 이전 비용, 임차료, 정보시스템 통합 등에 우선 충당함
 - 절감재원은 대국민 서비스질 제고 및 안전관련 사업에 활용이 가능함
- 2008년에서 2012년 간 서울시 경상경비의 결산액은 2008년부터 2011년까지 꾸준히 증가하였으나 2012년에는 1조 2,408억 원 규모로 2011년(1조 2,686억 원) 대비 2.19%의 경비를 절감한 것으로 나타남
- 「인건비」는 2009년, 2010년에 인건비 동결 이후 2011년 5.1% 인상을 적용하여 증가함
- 「기본경비」는 2009년 업무추진비(-2.2%)를 제외한 예산절감 추진 성과가 없었으나 2010년에는 연구개발비(-15.6%)와 자산취득비(-14.7%)에서, 2011년에는 사무관리비(-16.7%)와 여비(-7.6%)에서 예산절감을 이루었고 2012년에는 여비(-17.3%)와 연구개발비(-12.8%)에서 예산절감이 꾸준히 추진됨

- 「행사경비」는 2010년 전면적으로 예산절감이 추진되어 행사운영비(-38.8%), 행사실비보상금(-11.1%), 민간행사보조(-20.9%), 행사관련 시설비(-40.2%) 등 모든 항목에서 전면적인 구조조정이 이루어졌으나 2012년에는 행사실비보상금(-12.5%)을 제외한 나머지 항목에서 전년 보다 다소 증가한 것으로 나타남

표 2-4 서울시 경상경비 예산절감 추이(2008년~2012년)

(단위 : 억 원, %)

구분	항목	2008년			2009년		2010년		2011년		2012년	
		결산액	결산액	증가율	결산액	증가율	결산액	증가율	결산액	증가율		
총계		10,344	11,529	11.46	11,865	2.91	12,686	6.93	12,408	-2.19		
인건비	인력운영비	6,786	7,054	3.96	7,308	3.60	8,560	17.13	8,051	-5.95		
기본 경비	사무관리비	1,115	1,573	41.07	1,811	15.19	1,508	-16.72	1,561	3.46		
	여비	218	220	1.00	229	3.82	211	-7.60	175	-17.30		
	업무추진비	101	99	-2.16	95	-4.17	89	-5.82	92	3.05		
	재료비	141	206	45.69	217	5.61	173	-20.26	193	11.42		
	의정운영 공통경비	141	206	45.69	217	5.61	173	-20.26	193	11.42		
	연구개발비	299	359	20.16	303	-15.64	282	-6.83	246	-12.79		
	자산취득비	758	873	15.16	745	-14.73	590	-20.83	641	8.74		
	행사 경비	행사운영비	234	278	19.07	170	-38.76	138	-18.85	149	7.59	
	행사실비 보상금	16	17	0.21	15	-11.06	17	12.84	15	-12.49		
	민간행사 보조	28	34	18.14	27	-20.94	26	-2.54	45	75.57		
	행사관련 시설비	16	24	43.65	14	-40.25	11	-18.39	14	20.37		
에너지	유류비	625	787	26.01	924	17.45	1,073	16.05	1,219	13.65		

자료 : 서울시 일반회계 세입·세출 결산서(2008~2012년)

3.3 사업비 부문 예산절감 현황

- 사업비 부문의 예산절감을 평가하기 위해서는 분야별 집행잔액의 변화

를 살펴보아야 하나 이는 절대적인 기준이 될 수 없음

- 분야별 집행잔액의 평가는 예산의 편성 변화와 함께 복합적으로 평가해야 하므로 단순히 집행잔액이 늘었다고 해서 예산 절감으로 볼 수 없기 때문에 신중한 평가가 필요함
- o 「정책사업」의 전년도 대비 집행 잔액률을 살펴보면 2011년, 2012년에 잔액률이 전년도 대비 각각 58%, 12%가 감소함
- 2011년 예산이 6% 정도 감소하여 집행잔액이 감소한 것을 감안하더라도 집행잔액률의 감소는 예산을 계획한 대로 사용하려는 노력이 있었다고 간접적으로 평가할 수 있음



그림 2-3 서울시 사업비 부문 예산절감 추이

자료 : 서울시 세입세출 결산서(2008-2012)

4 서울시 수입확대 현황

- o 서울시의 예산절감은 세출 절감에만 한정되는 것이 아니라 지방세·세의 수입 등 수입 확충도 포함됨
- 수입의 확대는 단순히 세입 추계와 실제 세입액의 차액이 아니라, 징수

을 제고 등의 능동적·적극적 노력에 대한 명확한 근거를 제시할 수 있는 경우에 한하여 예산절감으로 인정됨

- 서울시는 세무조사 기능의 강화로 탈루 세원을 적극 발굴하고 인터넷 납부와 자동이체 및 신용카드 납부 등의 납세 편의를 납세자에게 제공하여 세입 확충을 위해 노력하고 있음
- o 서울시는 5백만 원 이상 고액 체납시세 징수 전담을 위해 2001년 8월 「38세금 징수과」를 신설하여 2013년 3월까지 5,000억 원의 체납시세를 징수함
- 서울시의 연도별 신규 체납액은 2008년 3,308억 원에서 2009년 2,588억 원으로 다소 주춤하는 듯하였으나 이후 계속 증가하여 2012년 시 체납액이 3,529억 원으로 늘어남
- 이는 글로벌 금융위기와 부동산 경기 침체 등의 경기상황 악화로 인한 서울시 세입이 악화되는 것을 나타내는 동시에 체납 징수 여건이 어려워짐을 의미함
- 이에 따라 체납 징수 관리를 강화하여 「38세금 징수과」를 통한 고액·상습 체납자에 대한 압류를 실시하며, 압류품을 공매에 처하고 체납자의 명단 공개, 신용불량 등의 행정 제재를 강화함

표 2-5 서울시 체납액과 징수 실적(2008년~2012년)

	(단위 : 억 원)				
구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
시 체납액	3,308	2,588	2,994	3,232	3,592
체납 징수액	1,542	1,661	1,602	1,579	1,658
(전년도 체납액 대비 징수비율)	(58.92%)	(50.21%)	(61.90%)	(52.74%)	(51.30%)
38세금 징수 실적	520	494	433	424	413
(38세금 징수과 징수 비율)	(33.72%)	(29.74%)	(27.03%)	(26.85%)	(24.91%)

자료 : 서울시 내부자료

서울시 재원 재투자 현황

- 회계연도에서 예산을 집행하고 남은 잔액은 다음 해로 이월되어 익년 경정예산으로 편입되어 재투자됨
- 2008년부터 2013년까지 예산이 가장 많이 추가 편성된 5개 분야를 살펴봄으로써 그 분야에 전해 예산에서 절감된 재원이 재투자된 것으로 짐작할 수 있음
- 「대중교통, 물류 등 기타」 분야는 2008년부터 2012년까지 가장 많이 추가 편성된 5개 분야에 속하며 특히 2012년에는 추가된 예산의 44.62%가 「대중교통, 물류 등 기타」에 편성됨
- 「지역 및 도시」 분야도 2011년 전체 추가편성된 예산 증가 부분의 34.80%, 2012년에는 19.52%, 2013년에는 22.98%의 예산이 추가 편성됨
- 특히 2008년 「유아 및 초중등 교육」에 20%, 2011년 취약계층 지원에 4%, 2012년 「보육·가족 및 여성」 분야와 「유아 및 초중등 교육」 분야에 15%가 추가 편성되어 교육과 복지 분야에도 꾸준한 재투자가 이루어짐을 짐작할 수 있음

표 2-6 서울시 추가 편성 예산 상위 5개 분야

(단위 : %)

2008	2009		2011		2012		2013		
대중 교통 물류 등기타	33.04	지역 및 도시	14.09	대중 교통 물류 등기타	42.29	대중 교통 물류 등 기타	44.62	지역 및 도시	22.98
지방 행정 재정 지원	22.11	주택	13.47	지역 및 도시	34.80	재정·금 용	19.59	도시 철도	16.00
유아 및 초중등교육	20.22	도로	10.47	주택	6.99	지역 및 도시	19.52	지방 행정 재정 지원	10.71

표 계속 서울시 추가 편성 예산 상위 5개 분야

(단위 : %)

2008	2009		2011		2012		2013		
주택	6.06	대중 교통 물류 등 기타	9.32	지방 행정 재정 지원	6.25	보육·가 족 및 여성	12.05	예비비	10.65
지역 및 도시	5.97	노동	9.19	취약계층 지원	4.33	유아 및 초중등교육	3.04	일반 행정	9.36
기타	12.61	기타	43.45	기타	5.35	기타	1.18	기타	30.29

자료 : 서울시 일반회계 세입·세출 결산서(2008~2013)

III 예산낭비 및 예산절감 사례

- 1 예산낭비 사례 분석
- 2 예산절감 사례 분석
- 3 시사점

III 예산낭비 및 예산절감 사례

- 이 장에서는 서울시에서 추진한 대규모 사업을 중심으로 예산낭비 사례를 검토하고, 해외에서 추진된 예산절감 사례를 분석함
- 예산낭비와 예산절감 사례를 통해 서울시의 예산절감정책에 적용가능한 시사점을 도출함으로써 서울시 재정정책의 개선방향에 활용할 수 있을 것으로 판단됨

1 예산낭비 사례 분석

- 민선 4기 중 준공된 대규모 시설의 추진 과정상 문제점 및 재원낭비 사례 등을 평가 분석하여 예산이 낭비된 요인을 검토함
- 대규모 시설 사업은 대부분 사전 타당성 조사를 실시하였으나 이용자를 과다하게 예상하거나 지나치게 낙관적인 결과를 도출하였음
 - 민자사업은 잘못된 타당성 조사에도 불구하고 사업을 강행하여 최소운영수입보장(MRG)¹으로 인한 시 재정부담을 초래
 - 민간 투자심의를 통한 타당성 검증 절차를 누락
 - 재정사업도 타당성 조사결과를 반영하지 않거나 실현 가능성이 낮은 결과를 반영하거나 조사 자체를 생략하고 무리하게 사업을 추진

1 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee) : 이 제도는 민간투자사업에서 완공 후 수요미달에 따른 손실을 재정으로 보전해 주는 제도로, 1998년 외환위기 극복을 위해 정부·지자체의 재정보조로 SOC시설 투자 활성화 취지로 도입했으나, 2009년 민간사업자의 도덕적 해이, 재정부담 가중문제로 전면 폐지됨. 재정보전규모(MRG)=보장수입(예측수요×단가×보장률) - 실제수입(실수요×단가)

사전 사업검토 미흡 및 중복투자 분야 - 한강 아라호 사업

- 한강 아라호 사업은 2009년 ‘한강르네상스사업’으로 완성된 시설과 장소를 돌아다니면서 하루 종일 관광할 수 있는 투어선을 운영하는 것을 목표로 계획됨
- 총 사업비 112억 원이 투입된 투어선의 건조는 재정사업으로 이루어지고 운영은 민간위탁으로 진행됨
- 전문가의 객관적인 분석자료 없이 사업부서의 자체검토 결과를 바탕으로 필요성·시급성에만 중점을 두어 투자심사를 통과함
- 마스터플랜 부재, 유사사업과의 중복여부 및 경제적 수익성 분석 누락, 재무적 수익성 분석 부실 등 검토가 미흡함에도 불구하고 조건부 추진으로 통과
- 유사시설인 수상택시의 적자가 누적되고 약간의 수익만을 내고 있는 민간유람선에 대한 경제적 수익성 분석을 통한 운영방안 모색이 미흡
- 유사사업과의 중복여부를 검토하지 않고 선박을 우선적으로 건조하여 ‘울산 고래관광선²⁾과 같이 선박 건조비를 절감하는 방식을 모색하지 않음
- 영업을 목적으로 하는 유람선은 유선장이 필수임에도 불구하고 관련 법규에 대한 검토 미흡으로 인해 설계 변경이 발생함
- 신규 선착장 5개소를 설치할 경우 약 135억 원의 재정투입이 발생하고, 기존 민간 선착장을 이용할 경우 업체 간 갈등이 야기
- 한강 아라호의 승선권이 기존 유람선보다 2,000원이 저렴하여 민간 유람선업체의 반발로 정상 운영이 어려울 것을 예상됨에도 이를 간과함
- 당초 계획된 승선권 가격은 어른기준 5,000원이었으나, ‘한강투어선 운영관리 연구’를 시행한 결과 당초보다 2배 이상 인상된 요금으로 분석됨
- 요금이 인상되었음에도 민간 유람선업체와의 가격차이로 인한 반발을

2

울산 자생포 고래문화특구 지정의 일환으로 추진되었으며, 국립수산물과학원으로부터 선박을 무상인수하여 활용함으로써 선박 비용이 절감됨

피할 수 없으므로 애초 기획된 저렴한 승선권 제공이라는 사업 목적이 현실성을 갖지 못하게 됨

- 홍보선 ‘르네상스호’ 운영 시 민간 유람선업체의 반발로 무료로 운영하였으나, 기존 홍보선에 대한 선관위의 선거법 위반 경고조치가 있었기 때문에 무료로 운영되기 어려움

표 3-1 한강 아라호 유사사업 비교

구분	투어선	홍보선	유람선	수상택시	
명칭·소유주	한강아라호	르네상스호	한가람호	(주)씨앤한강랜드 (주)청해진해운	
건조·운영개시	'10.11	'09.10.30	'97년	'86년	'07.10.11
규모	688톤, 310인승	194톤, 77인승	30인승	124~595인승	7~10인승
수량(척)	1	1	1	7	10
건 조 비	112억 원	63억 원	-	-	-
용 도	한강르네상스 홍보, 공연, 컨벤션, 영상물 관람 등	외국인 대상 한강 홍보	시민 대상 홍보	한강 회황	출퇴근, 관광
성인요금/시간	9,000원(예정)	5,000원	-	11,000원	5,000원 (출퇴근 편도) 13,000원 (관광)
운영현황	승선요금 조례 시행 규칙 개정 추진 및 시범운항 중	외국인 또는 국가·타 지자체 행사의 경우 무료 운행, 1주일에 2~4회 운행	약간의 수익을 내고 있음	연간 5~6억 원 적자 발생	

자료 : 서울시 대규모 완공시설의 예산낭비 사례분석 자료

1.2 무리한 사업추진 및 전략적 자원배분 실패-서울 영어마을 관악캠프

- o 2006년 영어마을 추가조성을 위한 타당성 조사 및 용역계획 실시 후 308억 원의 시비가 투자되어 2010년 관악구에 민간위탁으로 영어마을이 추가 조성됨
- 재무적 타당성 조사결과 순현재가치(NPV)는 △115,663백만원<0 이

하, 편익비율(B/C Ratio)은 0.24<1 이하임에도 사업 강행

- 관악캠프에 대한 수요분석, 경제적 타당성 조사에서 수요대상 및 편익수혜자를 과다하게 산정함
- 사전 타당성 조사 시 초등학교 4~6학년생을 목표시장으로 두어 추정하였으나 매년 학생 수가 감소하는 추세를 감안하지 않아 실제 3년 뒤 수요대상에 포함되는 1~3학년생은 기준대비 9.3% 감소
- 이미 운영 중인 풍납·수유캠프의 이용자 감소 현상을 인지하고 있었음에도 이를 간과한 채 무리하게 사업 추진
- 풍납·수유캠프의 평균 정규 프로그램 정원 충족률이 2006년 88.85%에서 2007년 62.57%로 감소하였음에도 이에 대한 고려가 없었음
- 또한 풍납·수유캠프에서 단체 입소제 도입, 참가비 인하, 홍보활동 전개 등의 수지개선 방향이 모색되고 있던 시기에 이에 대한 고려 없이 무리하게 사업 추진

표 3-2 영어마을 정규 프로그램 정원 충족률 변화

(단위 : %)

구분	2006년												2007년						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7
계	110	98	98	96	100	96	93	72	68	66	76	96	43	72	44	47	76	61	94
풍납	110	98	98	96	100	96	96	100	88	80	88	94	-	74	55	47	96	73	98
수유								90	44	48	53	63	99	43	71	33	46	57	90

자료 : 서울시 대규모 완공시설의 예산낭비 사례분석 자료

13 정책수요 검토미흡-우면산 터널

- 우면산 터널은 1992년 정부 SOC기획단의 과천-우면산 간 도로개설 협조요청으로 추진됨
- 총 사업비 1,402억 원을 전액 민간자본으로 유치하였으며 1999년에 착공되어 2004년 개통

- 민자유치(BTO)와 민간자본투자 촉진법에 근거하여 MRG를 적용
- o 대규모 투자재원이 소요되는 민간투자사업은 사전 타당성 조사가 필요하나, 사업 시행 당시의 관련 법령인 민간투자법에 규정되어 있지 않아 타당성 조사 미시행
- 타당성 조사가 없더라도 서울시가 교통수요를 전문기관에 의뢰하여 조사했어야 하나, 업체가 제공한 교통량 예측치를 기준으로 함에 따라 과다산정에 대한 통제가 없었음
- 2004년 터널 운영 결과 실제 교통량이 업체 예측 교통량(73,048대/일)의 19% 수준에 불과한 13,886대/일로 집계되었음에도 3차 협약 시 교통량이 실제 교통량 수준으로 조정되지 않았음

표 3-3 사업계획서 상의 우면산 터널 수요예측과 실제

(단위 : 대/일)

구분	우면산터널(주) 예측교통량 ('97.12)	최초 협약교통량 ('98.5.19)	2차 변경 협약교통량 ('03.12.29)	3차 변경 협약교통량 ('05.3.2)	실제 교통량
2004년	73,048	72,705	51,745	34,673	13,886

- 2003년에 2011년, 2015년 요금의 추가인상을 예정하였지만 그에 따른 통행량 감소를 협약교통량에 반영하지 않아 시 재정 부담이 증가함
- MRG는 협약 갱신으로 보장률을 1차 90%에서 2차 85%, 3차 79%로 줄였으나, 예측통행량을 조정하고 운영기간을 11년 연장하는 과정에서 시 재정을 고려하지 않고 사업자측에 유리한 방향으로 협약이 갱신됨
- 그 결과 2004~2010년 약 491억 원의 막대한 재정 부담이 발생함

표 3-4 MRG비율에 따른 재정지원금(2004년~2010년)

(단위 : %, 억 원)

구분	계	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
MRG 비율		90	85	85	85	79	79	79
재정 지원금	491	105	96	87	72	55	45	30

예산절감 사례 분석

2.1 일본 예산절감 시스템 사례

- 일본의 지방자치단체는 재정적자 확대로 인해 1998년부터 재정위기를 선언하고 행정 및 재정의 구조조정을 단행함
- 경기 변동에 따른 위기로 인한 장기간의 경기침체로 인해 지방세 수입이 감소하고 지방자치단체의 자주재원 확보가 어려워짐
- 지방재정 위기 상황이 계속되는 상황에서 불필요한 세출을 억제하고 재원을 중점적이고 효율적으로 배분하도록 노력

2.1.1 도쿄도

- 도쿄도는 1999년 장기간의 경기침체로 인한 재정 악화를 인식하고 '재정개선추진 플랜'을 계획·실시하여 회계개혁에 의한 관리비용의 감소를 추구함
- 한시적으로 2000년부터 2004년까지를 1차 실시기간으로 하여 1) 내부 노력을 철저히 하고, 2) 경상경비의 재검토, 투자적 경비 삭감 등의 시책 재검토, 3) 세입 확보, 4) 세·재정 제도의 개선을 목표로 개혁
- 거액의 자원 부족을 해소하고 경상수지비율을 90% 이하로 낮추는 것을 목표로 1차 개혁을 확장하여 2003년부터 2006년까지 2차 계획을 시행
- 단기간 세입증가가 어렵기 때문에 중장기적으로 안정적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 지속가능한 재정 시스템을 만드는 계획
- 도쿄도의 재정건전화 계획은 '기능하는 밸런스시트'를 축으로 하여 회계적 관점에서 사업을 분석하고 평가함
- 부문별로 모든 거래를 회계학적 기법으로 작성하여, 각 연도의 행정책임 정도를 수치로 표시하여 부문 책임자가 각 활동에 책임지는 구조를 만들
- 경상수지 비율, 재정력 지수, 지방채 현재 잔고 등의 비율이 회계 개혁 후 건전화됨

오사카부

- 오사카부는 1998년도에 재정위기를 선언한 후, 1999년부터 2008년까지 재정재건프로그램을 실시하여 재정 구조조정에 나섬
- 1998년 9월 공표된 '재정재건프로그램'에 의하면 1999년도 재원부족액이 세출의 17%에 달하는 4,950억 엔, 2002년도에는 6,250억 엔 수준으로 재정규모의 20%, 오사카부 세수입의 50%에 해당하는 수준으로 예상됨
- 재정위기의 원인으로 1) 자체사업을 중심으로 하는 투자적 경비(보통건설사업비)의 증대, 2) 인건비, 공채비, 부조비 등의 의무적 경비의 증대, 3) 거품경제의 붕괴와 세수의 격감 등이 있음
- 오사카부는 1999년도부터 2008년까지 10년간 재정건전화를 지향하며 인건비, 시책경비 삭감과 공공시설 개혁과 주요 사업의 수정을 골자로 하는 재정재건프로그램을 수립하여 추진함
- 세출 측면에서는 경비 절감 및 지출효율화를 위해 공무원 직원 정원을 축소함. 주요 내용은 정원 감축 등 대대적인 구조개혁과 함께 퇴직 장려 연령을 내리고, 정기 승급을 2년 동안 정지하거나 특별직 급여를 5% 줄이는 급여억제책을 사용
- 의료, 복지, 교육을 중심으로 한 공공서비스의 개별 시책을 재조정하여 주민 생활과 밀접하게 관계하는 서비스의 축소 및 폐지를 추진하여 삭감 예상액이 1999년도 98억 7,000만 엔, 2000년도 이후 연간 321억 2,000만 엔에서 450억 엔까지 추정됨
- 단독사업의 삭감은 시정촌예로의 보조금 삭감이 중심이며 공공시설을 민간이나 시정촌으로 이관하거나 요금개정을 추진함
- 일반 시책은 30%, 자체사업은 50%, 보조사업은 가능한 정밀조사를 하여 필요한 경우를 제외하고 10% 삭감하여 총 225억 엔을 삭감할 계획
- 2008년 오사카부는 새 부지사인 하시모토 도루를 주축으로 내부로부터의 재정개혁을 선행하고 인건비 등의 극단적 재정개혁을 통해 2009년

- 11년만에 오사카부의 일반회계가 적자에서 흑자로 전환됨
- 공무원의 기본급을 평균 7.2% 삭감하고 전국 지자체 중 최초로 퇴직금을 5% 삭감함
- 오사카부의 모든 사업을 전면 재고하고 부 소유 시설의 민영화를 통해 세수 435억 엔을 확보하는 것이 목표
- 노후화된 청사 재건립 대신 미개발지의 빌딩으로 이전하며 공무원의 의식변화를 꾀하고 예산절감을 내부에서부터 실행함
- 불필요한 사업에 대한 세출을 막고자 노력하며 국가 직할사업의 부담금 지급이 강제적으로 이루어지지 않도록 세출이 필요한 사업의 검토를 요구함

213 미에현

- 미에현은 사무개혁 및 예산 절감을 위해 1996년부터 사무사업의 목표를 명확히 한 뒤, 성과지표를 설정하여 사무사업 목적 평가표를 작성해 예산에 반영하는 사무사업 평가시스템을 구축
- 사무사업 평가시스템은 증분주의에서 벗어나 경비절감과 지출효율화를 통하여 재정위기에 대응하기 위한 개혁
- 예산편성과정이나 종합계획의 목표관리, 진행관리, 기구개혁에 의한 조직, 정원의 재검토, 인사관리 등이 포함된 종합적인 개혁운동의 형태
- 적립금 제도를 토대로 잉여금의 50% 정도를 익년도에 이월 사용하도록 하는 예산절약제도를 시행
- 각 부서에서 사무비를 절감한 경우, 그 노력을 재정과가 평가하여 익년도 신규사업 등에 충당하도록 하여 사무사업 평가시스템에 의한 경비절감액의 대부분이 해당 자치단체에 귀속되도록 함
- 1996년도에 약 1억 800만 엔, 1997년도에 약 1억 1,800만 엔의 경비가 절감되어 익년도에 약 5,800만 엔이 32개 사업의 신규사업비로 충당됨

미국 캘리포니아주의 예산절감 시스템 사례

- 캘리포니아주는 2009년부터 2012년까지 예산절감 계획을 수립하여 체계적으로 주 예산을 관리하고 재정 효율성을 위해 노력
- 2009년~2010년에는 모든 일반적인 부서와 프로그램, 위원회 예산을 전면적으로 삭감하는 방식으로 예산절감을 계획
- 의료서비스 관련 대상 축소, 어린이 복지·보육 서비스 축소 등 교육, 의료, 건강 부분의 지원을 축소하고 프로그램을 폐지함
- 입법부, 사법부 행정부의 인원 감축 및 교육 프로그램, 활동비 축소
- 2010년~2011년에는 총 85억 달러의 예산절감을 목표로 하여, 공무원의 급여 삭감과 함께 건강 및 복지 프로그램이 축소되고 의료보험 비용도 억제함
- 2008년부터 계획된 예산절감이 실질적으로 행해짐
- 2011년~2012년의 예산절감 계획은 지방과 주정부의 관계 변화를 통한 절감으로 보다 효과적이고 능률적인 비용 감소를 위해 중복된 서비스의 폐지와 프로그램의 책임 부서를 명확히 함
- 2011년 소득세 1%와 차량등록비용 0.5%를 유지하는 대신 주정부의 자금으로 운영되던 59억 달러의 세금을 카운티의 운영자금으로 전환시킴

3 시사점

3.1 예산 낭비 사례

- 서울시의 대규모 투자사업은 다음의 세 가지 측면에서 예산 낭비를 초래한 것으로 분석됨
- 첫째, 사업 추진 과정에서 사전검토가 미흡하였고, 중복투자가 발생하였음
- 둘째, 타당성 조사 결과를 고려하지 않은 무리한 사업추진으로 전략적

재원배분이 이뤄지지 않았음

- 셋째, 사업의 추진을 통해 발생할 정책수요를 과다하게 예측하였고, 이러한 문제 발견에도 불구하고 즉각적인 개선이 시행되지 않았음
- o 이러한 사례는 서울시가 재정정책을 운용할 때 기획·요구 단계, 편성·집행단계, 사후관리단계의 실효성 있는 원칙이 수립되지 않았기 때문에 기인하는 결과임
- 특히, 정책의 우선순위나 합리적/경제적 판단보다 정치적 고려에 의해 사업이 추진됨으로써 서울시 부채 증가의 요인 중 하나로 작용하였음
- 다만, 2012년 서울공공투자관리센터가 건립됨으로써 사업추진의 사전 검토와 관련한 기반은 마련되었다고 평가할 수 있음

3.2 예산 절감 사례

- o 일본 도쿄도는 1999년 ‘재정재건추진 플랜’을 계획·실시하여 회계개혁에 의한 관리비용의 감소를 추구하였음
- ‘기능하는 밸런스시트’를 축으로 하여 회계적 관점에서 사업을 분석하고 평가하기 위해, 각 연도의 행정책임 정도를 수치로 표시하여 부문 책임자가 각 활동에 책임지는 구조로서 행정의 책무성을 강화한 사례라는 점에 의의가 있음
- o 일본 오사카부는 의료, 복지, 교육을 중심으로 한 공공서비스의 개별 시책을 재조정하여 주민 생활에 밀접하게 관계하는 서비스의 삭감 및 폐지를 추진하였다는 점에서 복지예산 축소에 방점을 둔 예산절감 사례라고 할 수 있음
- 다만, 불필요한 사업에 대한 세출 축소 노력과 국가 직할사업의 부담금의 강제 지급에 반발하여 세출이 필요한 사업의 검토를 요구한 점은 의미를 가진다고 할 것임
- o 일본 미에현은 1996년부터 사무사업의 목표를 명확히 한 뒤, 성과지표

를 설정하여 사무사업 목적 평가표를 작성해 예산에 반영하는 사무사업 평가시스템을 구축하였음

- 사무사업 평가시스템은 증분주의에서 벗어나 경비절감과 지출효율화를 통하여 재정위기에 대응하기 위한 개혁으로 평가할 수 있고, 적립금 제도를 토대로 한 예산절약제도는 우리나라에서도 적용을 검토할 만한 사례로 보임
- o 미국 캘리포니아 주의 예산절감시스템은 주로 의료서비스와 어린이 복지·보육 서비스의 축소 등 교육, 의료, 건강 부분의 지원 축소를 통해 예산을 절감하는 구조임
- 이 시스템은 예산절감 측면에서 유용하다고 할 수 있으나, 캘리포니아주의 재정위기로 인해 불가피하게 도입된 측면이 있는 만큼 주민들을 위해서는 그리 바람직하다고 볼 수 없음. 또한 복지 수요가 증가하고 있는 우리의 실정으로는 충분한 검토를 통해 적용 대상 선정에 신중을 기해야 할 방안이라고 할 수 있음

IV 서울시 예산절감정책의 평가

- 1 투·융자사업 심사제도
- 2 예산낭비 신고제도
- 3 PAYGO 제도
- 4 시사점

IV 서울시 예산절감정책의 평가

- 현재 서울시가 운용하고 있는 예산절감정책은 사전적 예방 차원의 투·용자사업 심사제도와 사후적 예산낭비 신고제도로 대별됨
- 예산절감이란 재원을 아끼는 것만이 아닌 재투자를 통해 효율적인 예산 사용을 추구하는 것으로, 단순히 효율과 비효율을 구분하여 접근하기보다 비효율적으로 사용되던 예산을 효율적으로 운용하도록 하는 데 의미가 있음
- 그러나, 현재 서울시는 예산절감시스템이 부재하며, 예산절감이 시스템적으로 이루어지지 않고 실무자에게 맡기는 형식임
- 이러한 이유로 서울시의 예산절감과정은 공무원 개개인의 노력에 달려 있는 실정임
- 이 절에서는 현행 서울시 예산절감 제도를 검토하여 평가하고, 개선 및 발전방안을 도출하기 위한 시사점을 제시하며, PAYGO 원칙 도입을 위해 ‘의무지출’에 대해서도 추가적인 논의를 하도록 할 것임

1 투·용자사업 심사제도

1.1 투·용자사업 심사제도의 목적 및 운용

- 투·용자사업 심사제도는 지방재정 투·용자사업에서 주요 투·용자사업 및 행사성 사업의 예산 편성 전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하는 제도를 의미함
- 최근 5년 동안 심사에 접수된 투·용자사업 중 신규는 67.8%, 재상정은 8.7%, 재심사는 24.0%를 차지하여 재심사 비율이 높음
- 2012년 서울공공투자관리센터의 경제성 분석 결과 판단 불가 사업을 제외한 52건 사업 중 비용 대비 편익비율(B/C Ratio)이 1.0 미만인 사

업의 투·융자심사 통과율이 74%로 정책적 판단에 의한 의사 결정 비중이 높은 것으로 판단됨

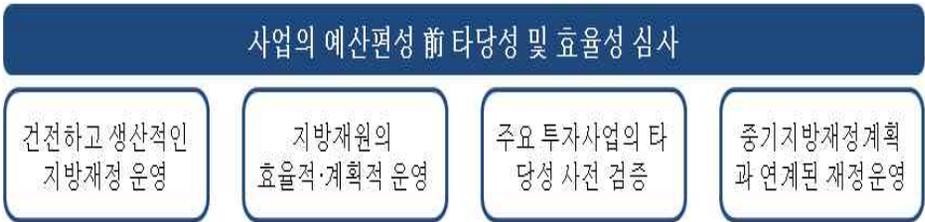


그림 4-1 서울시 투·융자사업 심사제도의 목적

12 투·융자사업 심사제도의 평가 - 계획수립단계

- 서울시 투·융자사업 심사를 위해 심사분석 의뢰서를 작성하는 단계에서는 세 가지 문제점이 노출되고 있음
- 첫째, 심사분석 의뢰서 작성과 관련하여 지침 및 매뉴얼이 각 사업의 특성별로 정확히 매칭되어 있지 못함
- 둘째, 심사분석 의뢰서 작성 공무원의 숙련도와 사업에 대한 이해 부족 때문에 의뢰서 내용의 오류가 발생함
- 셋째, 형식적인 타당성 조사 등으로 사업 계획이 부실하게 수립되는 경우가 빈번하고, 심사접수 이전에 수정단계가 구축되어 있지 않음
- 이 때문에 사업에서 검토되어야 하는 수요 및 비용이 부정확하게 추정됨으로써, 작성된 사업 계획에 대한 객관적인 검토가 곤란하여 사업의 부실을 초래할 가능성이 있음
- 특히, 과거 심사 규정을 무시하고 심사 없이 사업을 추진하거나 사업 추진 이후에 심사접수를 하는 경우가 있었으며, 편법을 이용하여 심사를 회피하는 등의 문제가 발생한 바 있음

투·융자사업 심사제도의 평가 - 심사단계

- 투·융자사업의 적절성과 타당성을 판단하기 위해 설립된 서울공공투자관리센터가 분석한 투융자심사 대상사업의 재무적·경제적 타당성 검토 자료가 실제 투·융자사업 심의 과정에서 소극적으로 반영되고 있음
- 2012년에 서울공공투자관리센터에서 검토한 총 52건의 사업 중 B/C Ratio가 1.0 미만인 사업 35건 가운데 26건(74%)이 적정 및 조건부로 통과되었음
- 이는 2007년~2011년 전체 투융자 심사 대상사업의 65.8%가 조건부 추진으로 통과되면서 추진조건의 이행여부 확인이 불가능한 경우가 다수 존재하고 있는 것과 비교하여 서울공공투자관리센터의 적극적 역할이 중요하다는 것을 보여주고 있음
- 또한, 다수의 유사 사업을 포함해 본위원회에서의 심층심사 가능 등을 사유로 소위원회의 개최를 생략하는 것도 빈번하게 발생하고 있음

투·융자사업 심사제도의 평가 - 사후관리단계

- 투·융자사업 심의위원회를 통과한 사업은 예산 집행에 대한 실제적인 사후 모니터링이 이뤄지고 있지 못한 실정임
- 일반적으로 사업 초기 계획보다 사업비가 증가하는 경우가 대다수이나 별도의 검토 과정 없이 예산 변경이 관행적으로 발생하고 있음
- 서울공공투자관리센터에서 타당성이 결여된 것으로 검토된 사업이 정책적 시급성을 이유로 추진되거나 통과 이후 사업이 적기에 추진되지 않아 사업비 증가에 의한 잦은 재심사가 발생하고 있음
- 일단 완료된 사업은 사업 결과에 대한 평가체계가 미흡하여, 운영·관리 등에서의 문제점 분석 등 효과적인 사후관리가 필요함

예산낭비 신고제도

2.1 예산낭비 신고제도 운영 현황

- 2008년부터 시행된 예산낭비 신고제도는 실제 운영과 시민 눈높이 간에 상당한 격차가 존재하는 것으로 나타남
- 2008년 이후 예산낭비 신고로 접수된 사항 중 실제 예산관련 신고 및 제안은 각각 평균 3.68%와 37.8% 수준에 불과하고, 이 중 실제 시민에게 지급된 신고포상금은 신고건수 대비 9.83% 수준에 그침

연도	예산관련		비 예산관련	
	신고	제안	광고/민원	단순 제안
2008년	2	27	30	48
2009년	3	36	48	79
2010년	10	86	51	82
2011년	17	133	42	109
2012년(6.30기준)	4	87	22	50

그림 4-2 서울시 예산낭비 신고제도 운영 현황

2.2 시민 예산 성과금 지급 현황

- 시민들의 신고내용이 주로 민원성, 아이디어 수준으로 예산성과금 지급 대상이 되지 않아 대부분 사례금만 지급되고 있음
- 시민참여를 독려하기 위한 예산낭비 신고포상금액은 2010년 5만원에서 2011년 10만원으로 상향조정되었고, 2013년부터는 신고 내용에 따라 10~30만원이 차등 지급(예정)되고 있음

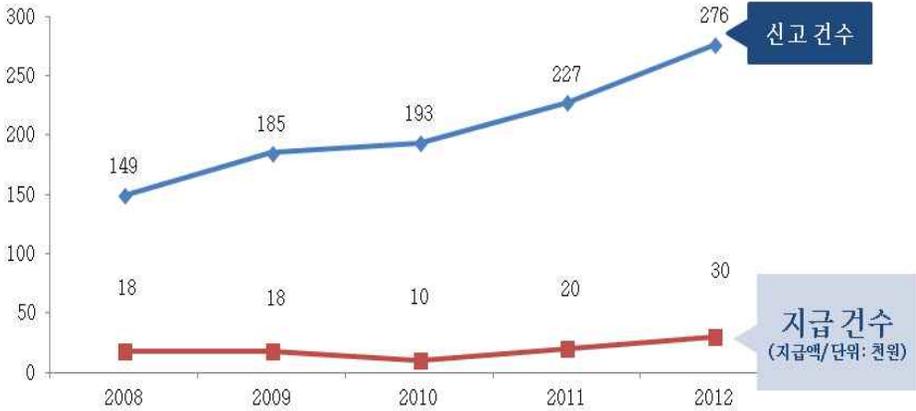


그림 4-3 시민 예산 성과금 지급 현황

2.3 부문별 신고유형의 편중 현상 심화

- 최근 5개년(2008~2012년) 동안 도로교통, 기타, 일반행정, 환경공원 부문 관련 신고가 전체 신고의 84.32%에 달하여 편중 현상이 두드러짐. 특히 도로교통은 전체의 34.42%를 차지함

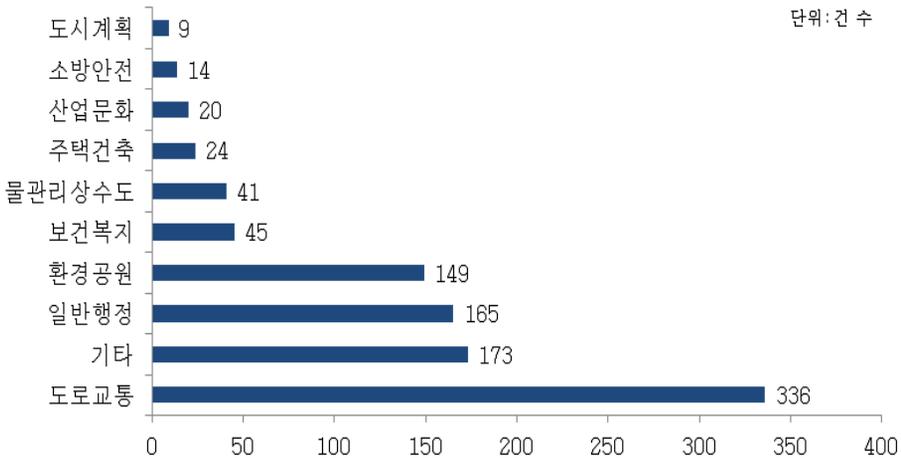


그림 4-4 시민 신고 유형

3.1 의무지출

3.1.1 의무지출의 의미

- 법률적 의미의 의무지출은 「이자지출」과 「법률에 의해 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출」(국가재정법 제7조 제2항 4의2호)을 의미함
- 즉, 일반적으로 법률에 지출의 근거와 규모 등이 명확히 규정되어 있는 결과 예산은 단지 법률의 조항에 따라 확정된 계수를 그대로 옮겨 적은 것과 같은 역할을 하는 경우를 의무지출이라 일컬음³
- 의무지출은 지출규모 결정이 예산편성권자의 재량이 아닌 법령에 의해 명시되어 있는 지출로서, 행정부와 입법부가 재량권을 행사할 수 없음
- 보통 지방자치단체들은 세입의 약 40%를 차지하는 중앙정부의 교부금이 의무지출에 해당하는데, 이러한 교부금 부과 방식은 예산 사용 목적 및 내용이 일정 부분 정해져 있음
- 지방자치단체 예산의 대부분은 사회복지 분야에 지출되고 있는 실정이기 때문에 예산 지출의 경직성이 클 수밖에 없고, 이는 예산 지출의 결정 가능성을 줄이는 요인으로 작용하게 됨
- 그러나, 서울시는 자체수입의 비중이 89.6%로 상당히 양호하여 중앙정부의 교부금에 많이 의존하는 타 지방자치단체에 비해 자율적 예산 운용 면에서 예산지출의 탄력적 운용이 가능함

3.1.2 서울시의 의무지출

- 서울시 의무지출은 2008년(42.49%)부터 2012년(50.18%)까지 꾸준

3

임명현, 2004.12, 법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구 - 2005년도 예산안을 중심으로 - 국회예산정책처, 예산현안분석 제2호, 5쪽.

히 증가하였음

- 의무지출의 대부분을 차지하는 것은 자치단체 등 이전 비용으로, 2012년 현재 39.14%에 이르고 있음
- 그러나, 자치단체 이전 비용 등에는 자치구에 위임된 사무의 비용 등이 상당수 포함되어 있어, 결국 서울시의 재량지출 범위는 지속적으로 축소될 수밖에 없는 상황임
- 서울시가 재정적자를 축소하기 위해서는 의무지출 수준에 대한 관리가 필요하고, 이에 대한 실질적인 방안으로 PAYGO(Pay-as-you-go) 원칙의 도입을 검토할 필요가 있음

표 4-1 서울시 의무지출비 시계열 비교

구분	항목	2008	비중	2009	비중	2010	비중	2011	비중	2012	비중	
일반회계	총계	13,913,465	100%	16,260,091	100%	14,589,232	100%	14,502,962	100%	15,027,255	100%	
	인건비	*소계	678,576	4.88%	705,448	4.34%	730,850	5.01%	856,046	5.90%	805,140	5.36%
	경상이전	소계	5,783,834	41.57%	7,086,129	43.58%	6,595,914	45.21%	7,101,991	48.97%	7,509,444	49.97%
		*일반보상금	175,554	1.26%	181,220	1.11%	275,995	1.89%	243,631	1.68%	242,307	1.61%
		*이주 및 재해보상금	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
		*연금부담금등	80,765	0.58%	92,737	0.57%	106,119	0.73%	103,675	0.71%	128,493	0.86%
		*배상금등	2,139	0.02%	9,521	0.06%	482	0.00%	16,334	0.11%	1,349	0.01%
		*출연금	113,337	0.81%	232,359	1.43%	193,157	1.32%	160,594	1.11%	154,413	1.03%
		*자치단체 등 이전	4,437,531	31.89%	5,450,103	33.52%	4,886,415	33.49%	5,515,202	38.03%	5,881,874	39.14%
		*공기업 경상전출금	7,498	0.05%	0	0.00%	113	0.00%	0	0.00%	9,087	0.06%
		*자립금이자상환	0	0.00%	5,172	0.03%	12,529	0.09%	0	0.00%	36,389	0.24%
	자본지출	소계	2,130,225	0.00%	2,479,764	0.00%	1,666,012	0.00%	1,168,658	0.00%	1,123,364	0.00%
		*자치단체 등 자본이전	416,595	0.00%	481,993	0.00%	274,263	0.00%	98,337	0.00%	244,821	0.00%
		*공기업자본전출금	0	0.00%	3,700	0.00%	0	0.00%	347	0.00%	37,144	0.00%
	의무지출	소계	5,911,995	42.49%	7,162,251	44.05%	6,479,924	44.42%	6,994,166	48.23%	7,541,017	50.18%
	재량지출	소계	7,996,014	57.47%	9,064,968	55.75%	8,066,941	55.29%	7,488,880	51.64%	7,401,776	49.26%

자료 : 서울시 세입·세출 결산서(2008년~2012년)

PAYGO 원칙 도입을 위한 시사점

- 우리의 경우 국가재정법상 의무지출의 개념을 가지고 있으나, 의무지출에 대한 통제장치(PAYGO 원칙 등)가 사실상 전무한 상황임
- 국가재정법에 따라 도입되는 의무지출에 대한 관리 및 통제 수단은 국가재정의 건전성을 위하여 그 필요성이 인정되고, 그 직접적인 수단으로는 PAYGO 원칙을 고려할 필요가 있음
- 그러나, PAYGO 원칙을 엄격하게 요구하는 경우에 헌법이 규정하고 있는 사회적 기본권에 근거한 사회보장 행정상 부작용이 초래될 우려가 있다는 점도 염두에 두어야 할 것임
- PAYGO 원칙은 미래 신규 지출을 억제할 수 있으나, 기존 의무지출에는 영향을 미치지 않는다는 점에서 기존 의무지출사업에 대한 적정 관리 내지 구조조정이 중요함
- 의무지출 비중이 높지 않은 서울시는 PAYGO 원칙 도입이 타 지방자치단체에 비해 수월한 상황임은 분명함
- 다만, PAYGO 원칙 도입을 위해서는 명확한 예산 운용 원칙이 확립되어야 하고, 채무관리나 적자 축소에 관한 분명한 목표가 수립되어야 함
- 조례 등 각종 재정수반시책과 관련하여 서울시와 서울시의회 등의 합의를 통한 재정통제 절차를 사전적으로 구축해야 함
- 또한, 의무지출 중 어느 예산 항목에 적용할 것인가 라는 문제에 대한 심도깊은 논의가 필요함
- 의무지출 대상사업이 대부분 사회보장성 예산이라는 점에서 의무지출에 대한 제한을 강제하는 방향의 PAYGO 원칙 도입은 매우 섬세하고 정교한 과정을 거쳐야 할 것임
- PAYGO 원칙 도입 시 제도의 오남용을 방지하고, 실제 효과를 담보하기 위한 방안도 검토되어야 할 대상임
- 더불어 서울시의 재정제도를 감안하여 재정 자율화를 비롯한 지방재정과 관련한 현안과 연계하여 제도 시행을 고려하여야 함

시사점

- 앞서의 투·융자심사와 예산낭비 신고제도를 통해 몇 가지 시사점을 도출할 수 있음
- 우선 사업의 기획·요구단계에서는 서울시 공무원을 대상으로 한 교육을 활성화하고, 투·융자심사 의뢰 전 서울공공투자관리센터에 관련 사업 수요와 비용에 대한 검토가 선행되도록 체계화해야 함
- 서울공공투자관리센터가 데이터화하고 있는 자료를 활용함으로써, 해당 사업과 직접적으로 연계되는 수요와 비용 추정이 가능하여 발생 가능한 오차를 줄일 수 있을 것으로 예상됨
- 투·융자사업 심사단계에서는 서울공공투자관리센터의 타당성 검토 결과를 적극적으로 활용하여, 정책적 시급성 또는 정치적 목적의 사업은 최대한 배제해 나갈 필요가 있음
- 특히, 경제/재무적 타당성이 기준 이하인 경우에는 의뢰 부서로 반려하여 재검토하도록 법적 기준 확립이 요망됨(이를 테면, B/C Ratio가 1.0 미만임에도 불구하고, 정책적 시급성이 고려되어야 하는 사업의 경우는 0.7 이상은 인정하고, 그 이하는 재검토를 요구하는 방식)
- 투·융자사업 평가단계에서는 기획·요구단계와 심사(재검토 포함)단계에서 생성된 수요 및 비용과의 차이를 최종적으로 비교하는 과정이 필요함
- 사업 종료 시점에 서울시 재정 전담부서나 서울공공투자관리센터에 사업 기획·의뢰부터 사업 완료까지의 자료를 제출토록 하고, 이에 대한 평가 결과는 서울시 정책결정자가 점검하도록 시스템화할 필요가 있음
- 추가적으로 예산정책의 편성단계에서는 중앙정부의 시책과 궤를 같이 할 수 있도록 PAYGO 원칙 등 낮은 단계의 재정규율을 도입하도록 하고, 사후관리단계에서는 예산낭비 신고제도의 보완 및 강화를 추구할 필요가 있음

V 서울시 예산절감정책의 개선방향

- 1 예산절감 지침의 체계적 구축
- 2 예산 운용의 생산성 제고
- 3 예산낭비 신고제의 실효성 강화

V 서울시 예산절감정책의 개선방향

1 예산절감 지침의 체계적 구축

1.1 예산절감 시스템의 단계적 원칙 수립

- 서울시의 예산절감은 비효율적인 예산 활용을 효율적인 부분으로 이전하는 것에 초점을 두고, 서울시 전체 예산의 효율화를 추구해야 함
- 예산절감 시스템은 기획·요구단계, 편성·집행단계, 사후관리단계의 세 가지 단계가 균형을 이룰 때 예산의 무분별한 낭비 없이 체계적인 예산절감을 기대할 수 있음
 - 국내의 예산낭비 사례에서 보듯이 예산낭비는 사전검토 미흡, 정책수요 예측 실패 등 기획·요구단계에서 공공투자심사에 대한 관리 실패와 예산편성과 관련하여 중복투자 및 전략적 재원배분 실패로 예산낭비가 초래되는 경우가 대부분임
 - 서울시의 예산절감정책은 기획·요구, 편성·집행, 사후관리의 3단계 순환과정에 평가가 포함된 피드백(Feed back)을 통해 시스템화할 필요가 있음
 - 기획·요구단계에서의 사업 타당성 검토는 서울연구원 산하 서울 공공투자관리센터의 설립으로 예산 낭비를 미연에 방지할 수 있는 토대를 마련하였음
 - 그러므로 향후 예산절감 시스템의 체계적 구축을 위해서는 편성·집행단계와 사후관리단계에서의 제도 보완이 필요함

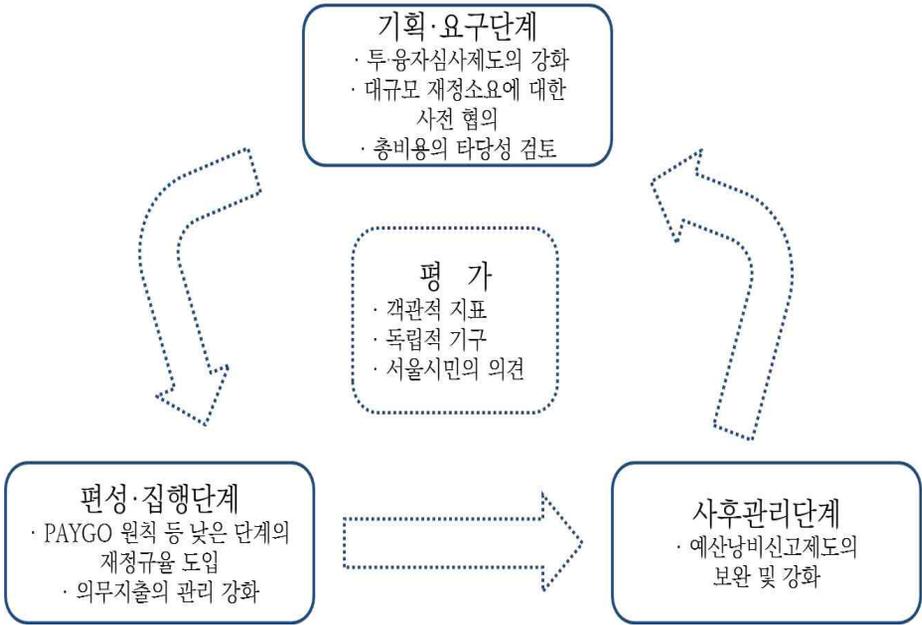


그림 5-1 예산절감정책의 단계적 과정

1.2 각 단계의 세부 방향

1.2.1 기획·요구단계

1) 타당성 검증 강화

- 재원이 수반되는 각종 제도 및 사업 추진 시 예비타당성 조사, 타당성 재조사 등 사전절차를 철저히 이행
- 예비타당성 조사 대상사업은 원칙적으로 조사가 완료된 후 예산을 요구
- 수요 감소 등 여건 변화로 당초 기대한 효과를 거둘 수 없는 경우에 사업 중단 여부를 면밀히 검토
- 총사업비가 20% 이상 증가한 경우에는 타당성 재조사를 실시

2) 재정지원 필요성 점검

- 재정지원에 앞서 민간·지자체에 의한 사업추진 가능성과 제도개선 필요

성을 우선 점검

- 정책효과가 특정지역에 한정되는 주민밀착형 사회복지·교육사업 등은 원칙적으로 해당 기초지자체의 수행을 유도
- 수익창출이 가능한 사업은 수익형 민자사업(BTO) 추진 등 민간자원을 적극 활용
- 재정지원에 앞서 규제개혁 등 제도개선을 통해서도 동일목적을 달성할 수 있는지 우선 검토
- 민간단체 공익활동, 민간기부 확대, 자원봉사 활용 등 장려

3) 사전협의 내실화

- o 중장기 대규모 재정소요에 대한 사전협의 준수
- 대규모 재정이 소요되는 계획은 (가칭)‘재정소요대책회의 또는 위원회’ 등에 상정 의무화
- 재정수반 조례안이 시의회 심사과정 등에서 변경되는 경우 소관실·국은 예산부서와 재협의

4) 총비용 검토

- o 신규 장비·시설은 직접투자비 외에 운영인력, 관리비를 포함한 총비용 관점에서 타당성 검토
- 총비용에는 공무원·기타직(청원경찰, 전문계약직 등) 보수 등 인건비, 시설장비유지비·위탁사업비 등 유지관리비, 기타 간접경비 등을 포함하여 작성
- 각 실·국은 인력충원계획에 대해 행정국과 사전협의를 거쳐 정기직제 개정 요구내용과 연계하여 작성
- o R&D 및 정보화 관련 시설·장비는 추가적인 신규투자 없이 기존 시설이나 서울시내 공동장비 활용이 가능한지 심층 검토

편성·집행단계1) **전략적 자원배분**

- 투자우선순위에 따라 재원을 전략적으로 배분
- 서울시정의 패러다임 변화를 선도할 수 있는 분야를 중심으로 선택과 집중의 원칙에 따라 재원을 집중 투입
- 완공위주의 사업비 지원으로 계속사업을 적기 완료
- 수혜자의 입장에서 사업이 여타 부서·기관, 지자체, 민간 등이 추진하는 사업과 중복되지 않는지 점검
- 사후 재해복구보다 사전 예방투자를 강화

2) **신규 의무지출에 대한 자원대책 의무화(PAYGO 원칙)**

- 신규 의무지출 추진 시 기존 의무지출에 대한 세출구조조정 또는 별도의 자원대책을 마련
- 기존 의무지출도 사회여건 변화 등을 검토하여 제도개선, 법 개정 등 구조조정 추진
- 의무지출에 대한 재정소요 예측을 강화하여 과도한 예산편성 지양

3) **보조사업 일몰제**

- 보조사업은 도입 후 일정기간(3년)이 경과하면 원칙적으로 사업을 종료하는 '일몰제' 도입
- 일몰제 : 존속 타당성이 입증된 예외적인 경우에 한해 사업을 연장 (Negative System)
- 일몰제 대상
 - 당초 지원 목적이 달성되어 시장 기능을 통해 자율적인 수행이 가능한 사업
 - 그동안의 지원에도 불구하고 경쟁력 제고 등 당초 지원효과가 불투명한 사업

- 여건변화 등으로 추가적인 지원 필요성이 미약한 사업
- 다른 재정사업과의 중복 등으로 세출구조조정이 필요한 사업
- 부정수급이 빈번히 발생하는 등 전달체계가 비효율적인 사업
- 수익자 부담 원칙, 기초지자체 매칭 가능성 등을 검토하여 시비보조율을 합리적으로 조정

1 2 3 집행단계

1) 전달체계 정비

- 재정사업의 전달체계를 정비하여 시민들의 서비스 체감도를 제고하고 예산누수를 예방
- 특히 복지 분야의 부정수급 관리 강화 등을 통해 복지급여의 부정·중복 수급 방지

2) 사업 간 네트워크 강화 및 비용절감

- 성격이 유사하면서 실·국별로 분산되어 추진되고 있는 사업들은 서로 연계를 강화
- 일자리, 중소기업 분야 등 긴밀하게 연관된 사업들을 패키지화하여 정책 목적 달성을 위한 시너지 효과 제고
- 산업·중소기업 분야 등은 산·학·연 연계 강화에 중점을 두고 지원
- 정해진 사업규모를 최소의 비용으로 이행할 수 있는 다양한 방안 모색
- 신공법 도입, 입찰방식 개선, 정확한 원가계산, 물량·단가 산정방식 개선, 아웃소싱 등 비용절감 방안 강구

1 2 4 사후관리단계

- 성과 평가, 외부기관 지적 등 환류정보를 적극 검토하여 반영
- 재정사업평가를 강화하고 평가결과, 우수 사업은 증액하고 미흡 사업은 전년 대비 10% 이상 삭감

- 서울시 「예산낭비신고센터」에 접수된 사례를 분석하여 반영하고, 여론 조사 및 자체 심의기구 등을 적극 활용
- 국회·감사원·언론·시민단체 등에서 지적된 사업 중 성과가 낮거나 예산 낭비사례로 판정된 사업은 축소·폐지
 - 집행부진 사업
 - 연례·반복적 집행부진 사업은 이월예상액을 포함하여 집행 가능한 예산 현액 수준으로 사업비 규모를 축소
 - 집행부진이 전년도에만 일시적으로 발생하면 부진 원인이 해소된 경우에 한해 사업비 반영

1.2.5 기타

- 세출증가율을 세입증가율보다 2~3%p 낮게 유지
- 한시사업과 중복사업을 축소하고 불요불급한 비과세 감면제도를 축소하는 등 재량지출 감소
- 숨어있는 세원을 양성화하고 탄력세율 적용 등 세액공제 제도를 가급적 지양
- 채무 상한선 등 분야별 재정지출 목표치 설정

표 5-1 단계별 예산절감체계 구축

기획·요구 단계	편성·집행단계	사후관리단계
· 투·융자심사 제도 강화	· 투자 우선순위에 따라 전략적 자원 배분	· 예산낭비 신고제도의 시민 접근성 강화
· 재정지원 시 사업추진 가능성과 제도개선 필요성 점검	· 신규 의무지출에 대한 자원대책 의무화(PAYGO 원칙)	· 예산낭비 신고접수 및 조사분석을 위한 전담조직 강화
· 대규모 재정소요에 대한 사전협의 준수	· 보조사업 '일몰제' 도입	· 예산낭비로 판명된 사업의 축소·폐지 등 피드백 강화
· 총비용의 타당성 검토		

예산 운용의 생산성 제고

2.1 재원 조달 및 지출관리 강화

2.1.1 PAYGO 원칙의 중장기적 도입

- 시의회, 자치구, 시민 등의 의견을 수렴한 강도 높은 사업 구조조정 추진이 필요함
- 개별 사업별로 지역주민과 자치구의 의견을 수렴하여 절실히 필요한 사업에 한해 지원
- 예산수립 시 모든 사업을 원점(Zero-Base)에서 재검토하고 불필요한 사업을 엄격히 제한함
- 긴축재정 관점에서 시급성을 요하지 않는 각종 보도정비 사업 등은 원칙적으로 중단하고, 도시개발 등 시급하지 않은 사업은 축소 조정
- 대규모 사업은 재원조달방안 마련을 의무화하고 투자심사를 강화함
- 대규모 사업을 추진할 경우 계획을 수립할 때부터 재원조달 방안을 의무화하고 총 사업비를 단계적으로 관리
- 적정성 심사 기능을 강화해 설계변경 등을 엄격히 제한
- 신규 사업에 대한 계획을 수립할 때 기존사업 지출을 줄이거나 재원조달 대책을 의무화하는 PAYGO 원칙을 조례화하여 이에 따라 예산을 운영
- PAYGO 원칙을 신규 자체사업에 도입하여 신규사업으로 인한 재정부담을 배제함
- 다양한 경제적인 전망 하에서 재정 수입을 예측하고, 가장 보수적인 수입 전망치를 반영하여 예산을 균형재정으로 편성하고 결산 시 균형재정 달성 여부를 점검
- 정책의 준수여부를 판단하는 기준은 결산으로 하여 급작스러운 경기 변동이 발생할 경우에도 회기 내에 적절한 대응을 통해 균형재정을 준수하는 것이 필요

2 1 2 재정소요점검표(Scorekeeping)⁴의 작성

- PAYGO 원칙의 첫 번째 단계는 재정소요점검임. 이는 새롭게 입법되는 조례가 재정에 미치는 영향을 점검하는 행위임
- 미국 연방의회 예산과정에서는 상임위원회의 법안 심사 결과 또는 세출위원회 세출법안 심사 결과가 예산결의안에서 미리 정해진 재원배분 한도를 초과하는지의 여부를 점검하기 위하여 이 제도를 활용
- 제주특별자치도는 최근 제정된 「제주특별자치도 농어촌 지역학교 초·중·고생 교통비 지원 조례」(이하, ‘교통비 지원조례’라고 한다)를 대상으로 재정소요점검표를 작성
- 재정소요점검은 제주도 의회에 제출된 조례 제·개정(안)으로 인해 세입이 감소하거나 세출의 증가를 초래하는 재정수반요인이 있는지를 점검하고 재정수반요인이 있는 경우에는 이 조례의 제·개정으로부터 향후 5년의 비용추계를 함
- 5년 동안의 비용추계를 하면 표 5-2에서와 같이 연평균 26억 원의 비용이 소요되어 5년간 총 130억 원 정도의 예산 투입이 필요
- 이 같은 소요비용을 산출할 때 가장 중요한 것은 지원대상인원에 대한 정확한 분석임. 기타 수혜대상의 통학(수업) 일수, 향후 5년간의 버스요금 변동여부 등 예산소요 요인을 파악하여 연도별 비용 추계를 실시

2 1 3 강제삭감제도⁵의 도입 검토

- 조례 제정과정에서 재정소요점검이 적절하게 준수되지 않을 경우에는 지방자치법 제26조 제3항에 따라 시장이 조례안에 ‘재정준칙조례’ 위반의 의견을 붙여 시의회로 환부(還付)하고 재의(再議)를 요구할 수 있음

4 재정소요점검제도(Scorekeeping)는 기존의 입법에 의하여 발생하는 향후 재정소요(기준선 전망)와 당해 회기 동안 통과된 법률에 의하여 추가로 발생하는 향후 재정소요(비용추계)를 합산하여 향후 예산에 반영될 재정소요를 점검하는 제도임(국회예산정책처)

5 강제삭감제도(Sequestration)는 예산점검표상에 기록된 재정효과가 재정 적자를 유발할 경우 행정부가 의무지출에 대한 강제삭감 조치 명령을 내림으로써 예산 증가분을 상쇄하도록 하는 제도임

- 또 다른 하나는 예산과정에서 PAYGO 원칙을 적법하게 준수하지 않은 항목의 예산이 의결된 경우 '재의요구권'을 활용할 수 있음
- 이 경우에는 지방자치법 제108조 제1항에 근거하여 '지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함한 것'으로 간주하여 도지사가 예산의 재의를 도의회에 요구할 수 있음. 즉, 중앙정부의 예산제도에는 없는 지방자치단체만이 가지고 있는 '예산의결의 재의요구권'⁶ 활용이 가능함

표 5-2 제주특별자치도 농어촌 지역학교 초·중·고생 교통비 지원 조례(안) 비용추계서(예시)

I. 비용추계서 요약							
1. 재정수반요인							
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>제3조(지원대상 및 범위) ① 교통비 지원은 제주자치도 내 농어촌 지역에 주소를 두고 거주하는 농어업인의 자녀 중 농어촌 지역 학교를 다니는 초·중·고등학생들을 대상으로 한다. ② 제1항의 대상자 중 대중교통 또는 통학자량을 이용하여 통학하는 학생들에게 실제 소요되는 교통비를 지원한다. 단, 무료 통학자량을 이용하는 학생은 지원대상에서 제외한다.</p> <p>제4조(예산지원) ① 제주특별자치도지사는 이 조례에 따라 소요되는 비용을 예산의 범위 내에서 지원한다.</p> </div>							
2. 비용추계기간 : 5년							
3. 비용추계 산식 : 지원대상 전체학생수×80%(대상예산인원)×750원(1회)×2회×200일							
4. 비용추계결과 : 5년간 13,041백만원 (단위 : 백만원)							
구분	2012	2013	2014	2015	2016	합계	
지출소계(a)	2,712	2,637	2,564	2,564	2,564	13,041	
수입소계(b)	0	0	0	0	0	0	
총소요 비용(a-b)	2,712	2,637	2,564	2,564	2,564	13,041	
II. 비용추계 상세 내역							
1. 교통비 산출내역 : 지원대상 전체학생수×80%(대상예산인원)×750원(1회)×2회×200일							
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	증감률
중학교(22개)	4,806	4,645	4,489	4,339	4,339	4,339	△3.35
고등학교(17개)	7,155	7,023	6,500	6,347	6,347	6,347	△2.35

6 국가예산은 국회의 심의 의결로 확정되기 때문에 대통령의 서명 또는 공포의 의무가 없음. 국가예산과 달리 지방자치단체의 예산은 의회의 의결로 확정되어 자치단체장에게 이송되거나 이송된 예산 내용 중 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 경우에 자치단체장은 예산을 고시하지 아니하고 재의를 요구할 수 있음(지방자치법 제108조)

표 계속 제주특별자치도 농어촌 지역학교 초·중·고생 교통비 지원 조례(안) 비용추계서(예시)

- ① 수업일수 : 연평균 200일 기준(친환경농정과 자료)
- ② 버스요금 : 공영버스 카드 요금(750원). 향후 5년간 요금동결예정(교통항공과 자료)
- ③ 지원대상 학생수 : 대상학교 학생수 80%(친환경농정과 자료)
- ④ 통학일수 : 200일(친환경농정과 자료)

2. 연도별 비용추계

연도	지원액 합계(학생수)	중학교 지원액	고등학교 지원액
2012	2,712백만원(9,042명)	1,115백만원(3,716명)	1,598백만원(5,326명)
2013	2,637백만원(8,791명)	1,077백만원(3,591명)	1,560백만원(5,200명)
2014	2,564백만원(8,548명)	1,041백만원(3,471명)	1,523백만원(5,077명)
2015	2,564백만원(8,548명)	1,041백만원(3,471명)	1,523백만원(5,077명)
2016	2,564백만원(8,548명)	1,041백만원(3,471명)	1,523백만원(5,077명)

2 1 4 PAYGO 원칙 실행 방안

1) PAYGO 원칙 실행 일반론

- PAYGO 원칙 도입 초기에는 내부적인 재정운용 준칙으로 도입하여 시범적인 시행을 거친 후 점차 공식적인 성격을 부여함
- 원활한 운영을 위해서는 서울시, 시의회, 그리고 준칙 수행에 필요한 기능을 수행하는 독립기구들의 경험 축적이 필요
- 시민들이 시범시행을 통해 준칙의 순기능을 체험하도록 하고 이를 기반으로 시민들의 정치적 지지를 확보하는 과정도 필수
- PAYGO 원칙을 실행에 옮기기 위해서는 원칙의 시행을 책임질 부서를 우선 선정할 필요가 있음
- 원론적으로는 서울시가 원칙을 시행할 책임을 공동으로 지게 되지만 현실적으로는 특정 부서가 전문적으로 이를 수행
- 서울시의 현재 구성상 예산 기능을 맡고 있는 경영기획실이 수행하는 것이 적절함
- 세수 관리 및 결산 기능은 재무국이 보유하고 있으나 이 기능은 경영기

- 획실이 포괄적으로 관리하도록 관할 업무를 조정
- 현재의 조직으로부터 임시적인 TF를 결성하는 방법을 고려할 수도 있으나 그 경우 TF와 여타 조직 간의 권한에 대한 위계가 불분명하여 원칙 수행이 어려울 가능성이 농후
 - o 경영기획실은 시장 직속기관이므로 재정운영 준칙을 수행하는 데 필요한 포괄적인 기능을 행사하기에 적절한 권위를 보유함
 - 각 집행부서의 예산 지출 신청을 조정하여 지출 총액을 억제하는 포괄적인 조정 기능을 담당
 - 총액제한-자율편성제도와 연계 시행할 경우에는 각 집행부서의 지출 상한을 할당하는 막대한 권한 보유
 - 성과주의 예산제도의 정착에 따라 모든 예산사업에 대한 성과평가 결과를 종합하여 예산에 반영하는 역할도 수행
 - 여러 부서 간 이해를 총괄하거나 부서의 활동을 제한하는 기능을 수행하므로 기존의 부서들보다 위계상 상위에 위치해야 기능 수행이 원활
 - 미국 주정부 중 10개 주정부는 예산 편성 부서가 주지사 직속으로, 21개 주정부는 경영-행정 부서 내부에 위치⁷
 - o 집행부서와 더불어 재정 예측을 담당하는 기구와 예산사업 성과 평가를 담당하는 기구가 필요하며, 이 두 기구는 서울시청에서 독립된 기구로서 민-관 전문가들로 구성하는 것이 바람직함
 - 재정 예측기구는 재정 운용이 경기 역행적으로 수행될 수 있도록 객관적이고 과학적인 재정 예측을 수행해야 하므로 독립기구로 설치해 신뢰를 구축할 필요
 - 정치적인 목적에서 재정 환경을 과도하게 낙관적으로 해석하여 재정지출을 확대하는 경향을 방지하기 위해 재정 예측기구는 독립기구로 설치해 정치적 영향을 배제하는 것이 필수적⁸

7 National Association of State Budget Officers, 2008, "Budget Processes in the States"

- 재정 예측을 담당하는 독일의 Working Group on Tax Estimates는 민-관-의회 연합기구, 미국의 Congressional Budget Office는 의회 산하 기구로서 행정부로부터 독립성이 인정되는 기구
 - 성과평가 기구도 각 사업부서의 정치적인 영향을 차단할 수 있도록 민-관 합동 기구로 편성하여 대규모 예산사업과 심층평가가 필요한 사업의 성과 평가를 수행
 - 예산의 배분을 성과 평가 결과와 연계할 경우 각 부서는 관할 부서 사업의 성과를 과대평가하여 예산을 더 받으려는 유인이 존재
 - 이를 방지하기 위해 예산 규모가 큰 사업은 독립적인 평가 기구를 설립하여 부서의 영향력이 배제된 평가를 수행
 - 일상적인 성과 평가는 중앙정부의 경우처럼 부처의 자율적 평가를 활용하되 재심이 필요할 것으로 판단되는 사업에 대한 심화된 평가를 독립적 기구를 통해 수행
 - 성과 평가 전담 기구는 평가 지표의 개발 등 평가 인프라 구축 작업을 전담
- 2) 서울시 PAYGO 원칙 실행 단계
- o PAYGO 원칙 실행을 위한 일반론을 더욱 세분화하여 서울시에 적용하기 위해서는 PAYGO 원칙 도입을 3단계로 구분하여 구체화함
 - 각 단계는 PAYGO 원칙 도입의 토대 구축, 제도의 성숙, 제도 정착을 통한 적용의 단계로 구성됨
 - o 1단계는 PAYGO 원칙 도입을 위한 T/F를 구성하여 제도 시행을 위한 토대를 구축하는 단계임
 - 이를 위해 예산담당관 산하에 PAYGO 원칙 도입을 위한 실무타당성 검토 T/F를 구성하고, 의무지출 중 시범 대상사업을 선정하고 분석하는 과

8 정치적인 견해가 재정 예측에 반영될 경우 재정 수지 예측에서 흑자 편향(bias)이 발생함. 실제로 영국의 경우에는 2001~2008년간 재정 수입에 대한 예측치가 실제치보다 지속적으로 높아 재정건전성을 해치는 원인이 되었음(Chote, et al.(2009))

정을 거침

- 2단계는 재정소요점검표를 설정하여 제도를 성숙시키는 단계임
- 미리 정해진 자원배분의 한도 초과 여부를 점검하는데 활용하기 위한 재정소요점검표를 작성한 후, 이를 도입하여 활용하는 방안을 강구함
- 3단계는 서울시가 PAYGO 원칙에 입각한 예산절감정책을 시정에 적극 반영하기 위한 제도 정착 단계임
- PAYGO 원칙이 구체성 있는 제도로 활용될 수 있도록 강제삭감제도를 도입하고, 조례를 제정해 서울시 예산절감정책의 주요 방안으로 정착시켜 나감

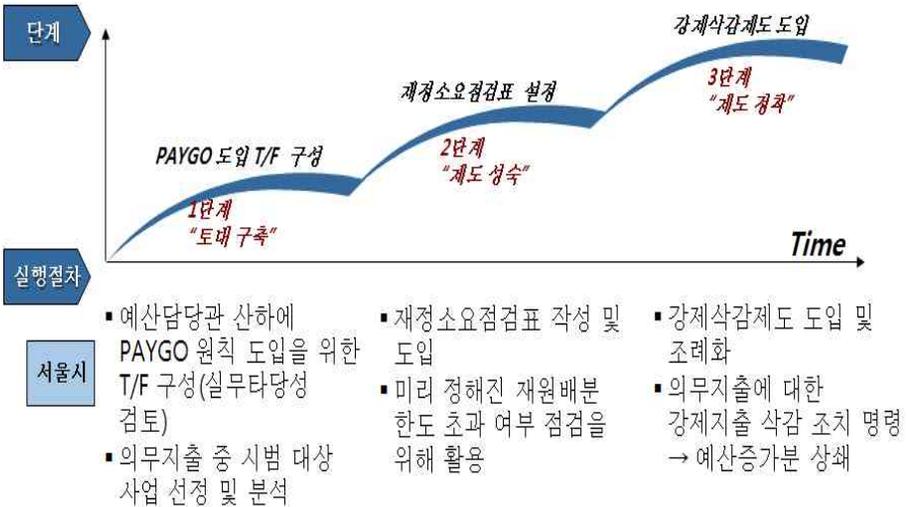


그림 5-2 서울시 PAYGO 원칙 실행 단계

2.2 재량지출관리와 함께 의무지출관리에 대한 유인기제 마련

- 의무지출 관리는 서울시가 구조적인 요인에 의해 장기적으로도 삭감하기 어려운 재정지출에 대해 최소한으로 설정할 필요가 있음
- 인건비는 장기적으로 인력 조정 및 행정 전산화 등 다양한 방법을 통해

삭감할 수 있는 유인기제를 마련하는 것이 바람직

- 서울시는 기초자치단체에 비용 지불 의무를 유발하는 사업에 대해서는 사업의 착수를 신중하게 결정하고 기초자치단체에게 정당한 부담을 부과하도록 하여 지출을 감축
- 2012년 결산 기준으로 서울시로부터 기초자치단체로의 이전지출인 '자치단체 등 이전'과 '자치단체 등 자본이전'은 총 지출의 40.77%, 의무지출의 81.25%를 차지
- 서울시가 자치단체 재정지원의 의무를 지는 경우는 서울시의 사무를 기초자치단체에 위임하는 때에 국한⁹
- 서울시는 '시책상 필요'하거나 '기초자치단체의 재정사정상 필요'하다고 판단되는 경우 기초자치단체에 보조금을 지원할 수 있으나 이는 서울시가 자체적으로 지원 여부를 결정¹⁰
- 서울시가 행하는 토목·건설사업이 기초자치단체에 이익이 될 경우 서울시는 건설사업의 수익 한도 내에서 비용 부담을 요구할 수 있으므로 이를 적절히 활용하여 지출을 삭감¹¹
- 공기업 및 출연기관에 대한 지출 역시 장기적으로는 가능한 범위 내에서 민영화를 통해 감축이 가능
- 보상금 및 배상금 역시 관련 규정을 합리적으로 조정하여 합리적인 수준으로 지출을 억제
- o 또한, 서울시는 보조사업으로 인해 발생하는 재정적자를 최소화하여 보조사업으로 인한 과도한 부담을 억제할 필요도 있음
- 중앙정부가 지방자치단체의 재정지출 부담을 요구하는 보조 사업을 시행할 경우에 중앙정부가 법적인 지출의무¹²를 다 하도록 요구하고 서울

9 지방재정법 제 28조

10 지방재정법 제 23조의 2

11 지방재정법 제 30조

12 지방재정법 제 21조

- 시의 부담은 억제하여 재정에 주는 부담을 최소화
- 국가가 스스로 할 사무를 지방자치단체에 위임하는 보조사업의 경우 수반되는 경비는 전액 국가 부담이 원칙
 - 국가와 지방자치단체 상호간의 이해관계가 있는 사업에서도 국가가 부담하지 아니하면 안 되는 경비는 국가 부담이 원칙
 - 중앙정부가 보조금을 교부할 경우에는 법령 또는 조례가 정하는 때 및 국가시책상 부득이한 때 외에는 지방자치단체에 재원부담을 지시할 법적 근거는 없으므로, 이를 적절히 활용¹³

표 5-4 중앙정부 보조사업 재정부담 의무의 법적 근거

구분	내용
1. 지방재정법 제21조: 부담금과 교부금	① 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다. ② 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다.
2. 지방재정법 제23조: 보조금의 교부	① 국가는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. ② 시·도는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우에는 법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는 재원부담지시를 할 수 없다.
3. 지방재정법 제27조: 지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조	중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지한 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지하여야 한다.

자료 : 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

2.3 재정지출의 생산성 제고

2.3.1 인센티브제도 강화

- 개별 부처의 재정지출 생산성 제고 노력과 기본경비를 연계시키는 인센

13 지방재정법 제 23조의 3

티브제 시행이 필요함

- 각 실·국의 예산요구안에 「재정지출 생산성 제고 추진 계획」을 반영하고 이에 대한 평가 등을 토대로 기본경비 추가 증액 및 감액 수준을 검토
- o 또한, 실·국의 이행실적과 노력 등을 고려하여 각 실·국과 예산담당자 간 예산협의 과정도 차별화하여 운영함
- 생산성 제고 실적이 우수한 실·국은 예산 협의 시 실·국의 의견을 최대한 존중
- 생산성 제고 실적이 미흡한 부처는 예산 협의·보완 시 강제 구조조정을 추가 시행

2.3.2 인센티브제도 시행 방안

- o 예산안 요구 시 실·국별 ‘재정지출 생산성 제고 현황’을 정리하여 예산 부서로 제출
 - 1) 지출 생산성 제고 추진실적 조사
 - o 정량적(Quantity) 평가 방법의 도입
 - o 추진현황 조사의 주요 내용
 - 총지출을 기준으로 전체 모습 및 기본방향 작성 : 기본방향별 구조조정 규모의 명시
 - 세부 추진방향의 작성 : 기본방향에 맞게 이슈별·유형별로 구분·설명
 - o 실·국의 자료제출 후 보완 시 예산부서의 추가 조정현황 작성
 - 2) 지출 생산성 제고 추진 행정체계 및 실행방안 제출
 - o 정성적(Quality) 평가 방법의 사용
 - o 행정체계 및 실행방안 자료의 주요 내용
 - 추진체계 마련여부 : 기관장(또는 부기관장)이 주재하는 예산 심의회, 실·국별 예산협의회, 생산성 제고 추진팀 구성·운영 등
 - 대상사업 선정과정 : 내부토론, 국회·감사원 등 외부 지적사항 결

과 반영실적 등

- 장애요인 극복노력 : 이해관계자들에 대한 협의절차 및 설득과정
- 기타 : 실·국의 생산성 제고 노력이 드러날 수 있는 내용을 중심으로 기술

3 예산낭비 신고제의 실효성 강화

- o 예산절감정책의 사후관리단계는 현행 예산낭비 신고제의 실효성을 강화하는 접근을 고려하는 것이 현실적 대안임
- 이를 위해 예산낭비 신고제의 활성화와 예산낭비 신고처리의 내실화, 예산절감 인센티브의 강화의 3가지 측면에서 접근하고자 함

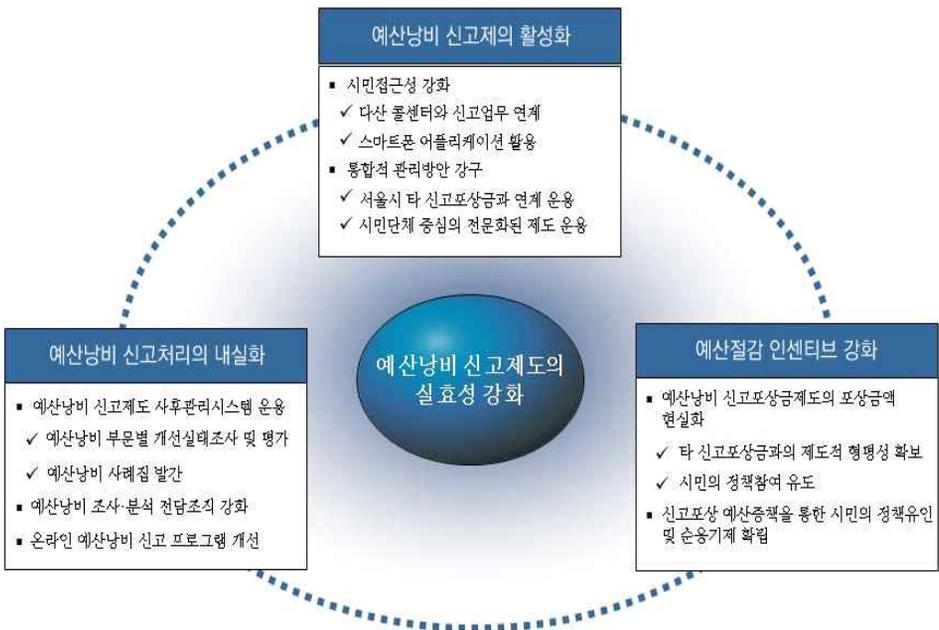


그림 5-3 예산낭비 신고제도의 실효성 강화 방안

3 1 **예산낭비 신고제의 활성화**

3 1 1 **예산낭비 신고제의 시민 접근성 강화**

1) **다산 콜센터와의 신고업무 연계**

- 다산 콜센터는 서울시민이 일상생활에서 쉽게 활용할 수 있는 시정 소통 창구이며 기존 국민 신문고로 통합된 온라인 신고 외에 다산 콜센터를 통한 예산낭비 신고로 시민 접근성을 높일 수 있음
- 현행 다산 콜센터의 초기 ARS 메뉴인 1번 교통, 2번 수도, 3번 일반상담의 응답 시스템을 개선하여 3번 예산낭비 신고, 4번 일반상담으로 하여 새로운 조직의 구축 없이 기존 다산 콜센터를 활용한 시민 접근성을 확대
- 다산 콜센터를 통해 접수된 예산낭비 신고는 ARS를 통해 신고자(또는 신고 전문 시민단체)의 정보를 확인 후 기존 시스템과 동일하게 녹취하며, 작성된 녹취록을 국민신문고 시스템과 서울시 예산담당관 담당자에게 전송하는 방식으로 취합·운영

2) **스마트폰 애플리케이션 활용**

- 정보통신의 발달에 따른 실시간 예산낭비 사례의 감시와 신고를 위한 (가칭) ‘서울시 예산낭비 신고포상 애플리케이션’ 제작을 통해 시민 접근성을 강화할 수 있음
- 공정거래위원회(공정거래위반행위 신고포상금제도), 교육과학기술부(학고폭력 신고포상금제도), 국세청(탈세제보 및 은닉재산 신고포상금제도), 대전광역시(담배꽂초 불법투기 신고포상금제도) 등 타 공공부문은 신고포상금제도를 확대하고 시민의 접근성을 강화하고자 스마트폰 애플리케이션을 활용하고 있음
- 스마트 행정관리를 위한 대 시민 정책홍보, 정책참여, 정책평가의 행정수단(Administration tools) 확대
 - 과거 대중매체를 통한 다중 서비스 방식에서 개인별 특화 행정서

비스를 구현하는 행정기제의 발현으로 인한 범정부적 스마트 행정체계의 확산

- 스마트폰 등 개인 전자기기를 활용한 예산낭비 신고포상금제도 애플리케이션 개발과 운영을 통해 시민이 신고한 내용을 서울시 담당자(예산담당관) 및 해당 주무부서로 자동 이첩하여 실시간으로 진행상황을 확인할 수 있는 추적서비스(tracking service) 제공 가능



1. 생활불편스마트폰신고앱을 다운 받은 후, 실행한다.
2. 민원등록 유형을 선택한다.
3. 민원등록 유형을 선택 후 신고내용 작성한다.

그림 5-4 행정안전부의 스마트폰 신고제도 애플리케이션

3.1.2 예산낭비 신고의 통합적 관리

- 1) 타 서울시 신고포상금제도와 연계 운용
 - 공공의 문제를 시민사회와 함께 해결하려는 제도적 메커니즘 확산으로 인하여 2012년 현재 서울시에서는 약 18개의 신고포상금제도가 운영되고 있음
 - 운영주체에 따라 관리감독의 통솔범위(span of control)를 명확히 확

정하여 타 신고포상금제도와 연계하여 운용하는 실천적 방안 모색이 필요함

- 서울시 본청 및 자치구, 해당 부처별로 개별적으로 운용되고 있는 신고포상금제도의 통합적·유기적 관리를 위하여 별도의 특화조직 구축 필요
- 자율적으로 운영되고 있는 제도운영 관리를 서울시 예산을 관리하는 일원화된 창구(gate keeper)로 통합하여 서울시 정책과 행정제도의 기획, 관리, 통제 역할을 담당할 수 있는 특별 분과 및 위원회 조직의 형태로 제시 가능
- 신고포상금 제도별 효과성 분석, 예산관리, 신규 제도시행 및 일몰제 등 통합적인 제도운영 가능

2) 시민단체 중심의 전문화된 제도 운용

- o 예산낭비 부문별 전문적인 시민단체와 연계한 예산낭비 신고포상금제도의 운영방안 모색도 필요함
- 미국의 TAF, POGO, GAP 등 환경, 군사, 일반행정의 예산 등 부문별로 특화된 시민단체의 감시기능과 시민의 신고와 참여를 접목하는 시민사회 컨버전스 노력 필요
- 시민의 예산낭비 신고대상 및 아이디어 제공과 시민단체의 신고담당 및 업무진행을 통한 전문적·협업적 제도운영
- 신고자의 개인정보 보호, 전문화된 신고업무처리, 체계적인 관리감시, 중복신고 방지 등 일반시민의 참여와 시민단체를 활용한 대리조직으로서의 역할 증대 방안 모색

3.2 예산낭비 신고 처리의 내실화

3.2.1 예산낭비 신고의 사후 관리 시스템 운용

- o 예산낭비 신고포상금제도 정책효과성 제고를 위한 사후 평가방안 도입

이 필요함

- 서울시민의 신고와 신고포상금의 지급으로 종결되는 제도운영의 상징적 운영(decoupling)을 탈피하고 실질적 운영(institutional tight coupling)을 담보하기 위한 예산낭비 부문별 개선실태 조사 및 평가 실시
 - o 대 시민 정책평가를 위한 예산낭비 사례집 발간
- 미국의 시민단체에서 발간하는 예산낭비사례집인 Pig book, Government waste watch 등 시민단체와 연계하여 연말 정책보고서의 형식으로 (가칭)‘서울시 예산낭비사례집’을 발간함으로써 정기적인 모니터링과 시민 홍보 기제를 활용
- 유형별 예산낭비 사례 분석을 통해 예산낭비를 최소화할 수 있도록 책임 소재를 명확히 하고 예산낭비 및 예산절감 사례를 발간하여 공유함으로써 서울시 실·국별, 사업별 시정운영과정에서 발생할 수 있는 예산관련 시행착오를 줄일 수 있음

3.2.2 퇴직 공무원을 활용한 신고내용의 내실화 추진

- o 예산낭비 신고포상금제도의 정책효과성 제고를 위한 사후 평가방안 도입이 요구됨
- 최근 4년간 서울시 예산낭비 및 제안과 관련된 신고건수 976건 중 실제로 포상금이 지급된 경우는 96건에 불과
- 신고내용 면에서도 지엽적인 사례 및 문제점을 제기하는 등 예산낭비 및 절감과 관련된 정책적 효과를 발생시키지 못하는 신고의 질적 문제 발생
 - o 해당 분야의 전문적인 예산낭비 사례 및 현장의 예산절감 방안에 대한 전문적인 노하우를 보유하고 있는 퇴직 공무원을 주축으로 한 전문 시민단체인 (가칭)‘서울시 예산낭비 감시단’을 조직하여 예산낭비 신고의 내실화를 도모할 필요가 있음
- 이 조직을 통해 도로교통, 일반행정, 환경공원, 보건복지, 물관리상수도, 주택건축, 산업문화, 소방안전, 도시계획, 기타 등 10여개 부문별로

해당 직군에 근무 후 퇴직한 공무원을 대상으로 위촉하여 보다 현실적이고 전문적인 현장의 예산낭비사례를 적발함으로써 서울시의 예산관리 기능을 향상시키고 감시하는데 일조할 수 있음

- 퇴직 공무원으로 구성된 (가칭)‘서울시 예산낭비 감시단’은 신고와 감시 업무를 전담하고 예산낭비 신고포상금의 수급과 기부금을 통해 재원을 확보하여 비정치적 예산낭비감시단체로서의 역할을 담당

3 2 3 온라인 예산낭비 신고 프로그램의 개선

- o 2012년 국민권익위원회의 국민신문고제도로 예산낭비 신고제도가 통합 운영됨에 따라 신고 시스템 변경으로 인한 업무의 비효율성 문제가 대두됨
- 프로그램의 시스템 개선작업을 통한 제도운영의 합리화 방안 모색 필요
- 현행 국민신문고(www.epeople.go.kr)의 예산낭비 신고 배너의 신고 내용에서 지정할 수 있는 항목은 ‘신고발생일시’와 ‘신고발생지역’에 불과함. 보다 상세한 예산낭비부서 및 분류 항목을 신설하여 시스템 상 자동분류가 이루어질 수 있도록 프로그램을 개선하는 방안 제시
- 추가적으로 ‘예산낭비 신고유형(도로교통, 일반행정, 환경공원, 보건 복지, 물관리상수도, 주택건축, 산업문화, 소방안전, 도시계획, 기타 등 10 여개 부문)’을 선택할 수 있도록 함
- ‘예산낭비 부처’도 서울시 본청, 자치구, 산하기관 등 기관을 명시할 수 있도록 하여 업무처리의 효율성을 기할 필요가 있음

3 2 4 예산낭비 신고 전담조직 강화

- o 현재는 참여예산 예산낭비 신고센터로 운영되고 있으며 이 센터에서 예산낭비 신고를 접수하여 유관부서에 의견을 조회하고 사실 확인 및 조사를 거쳐 타당한 경우, 정책참고사항, 부적정한 경우로 나누어 대응하고 있음

- 이는 단순히 사실 확인을 거쳐 예산성과금이나 사례금을 지급하기 위한 절차일 뿐 예산낭비의 재발을 막기 위한 조치로는 미흡함



그림 5-5 예산낭비 신고 처리 절차

- o 따라서 예산낭비를 조사·분석하고 이를 익년도 예산편성에 반영하도록 기획조정실 산하에 예산낭비 조사·분석 전담조직을 배치하는 것도 검토할 만한 방안임
- 이는 기획조정실장 직속 기구로 배치하는 안(제1안)과 예산담당관 산하의 팀으로 배치하는 안(제2안)으로 나누어 검토할 수 있음
- 제1안은 기획조정실장 직속 기구이기 때문에 예산절감정책 운용 효과를 극대화할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 기획조정실 내 예산을 담당하는 경영기획관과 업무상 갈등의 소지가 있음
- 제2안은 예산담당관 내에 운용과 절감 업무를 동시에 배치함으로써 상호 시너지 효과를 얻을 수 있다는 장점이 있는 반면, 예산절감정책을 1개 팀에서 총괄함으로써 실제 예산절감정책의 효과가 의문시됨

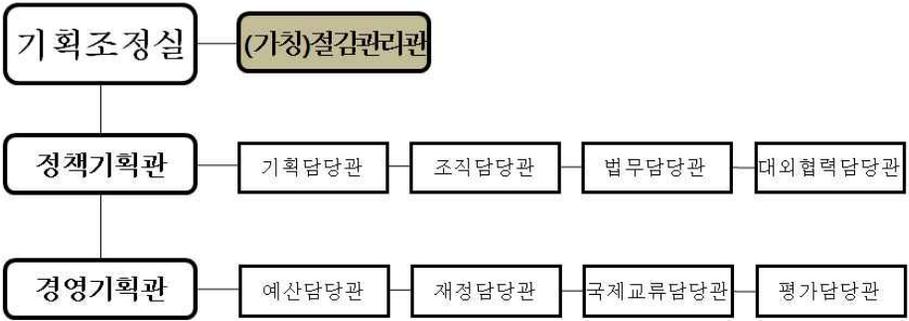


그림 5-6 예산낭비 조사분석 전담조직(제1안)

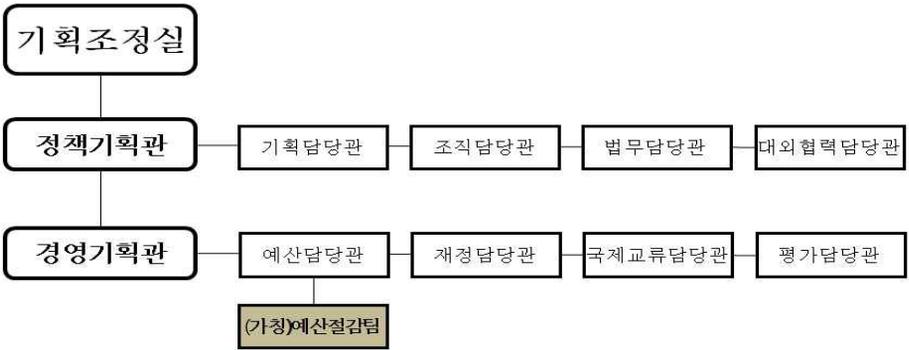


그림 5-7 예산낭비 조사분석 전담조직(제2안)

33 예산낭비 신고의 인센티브 강화 : 예산낭비 신고포상금액의 현실화

- 예산낭비 신고포상금제도의 성공적인 제도운동을 위해서는 시민참여를 유도할 수 있는 포상금액의 현실화 방안 모색이 필요함
- 현행 서울시 예산낭비 신고포상금액은 10만원 상당의 상품권을 지급 (2013년부터는 20만원으로 상향 조정)하고 있으며 이는 서울시 및 중앙 정부부처에서 운용하는 타 신고포상금과 비교하였을 때 상대적으로 적은 수준으로 시민 유인동기가 낮게 형성되어 있음
- 타 신고포상금제도와의 제도적 형평성을 확보하고 시민의 정책참여를 유

- 도하기 위해 예산낭비 신고포상금의 수준을 현실화하는 방안 제시 필요
- 신고포상 예산 증액을 통한 시민의 정책유인 및 순응기제 확립
 - 예산낭비 신고포상금을 예산낭비 사례의 경중에 관계없이 정액 지원하는 방안과 함께 대규모 정책적 예산집행 및 관리시스템상의 오류를 감시하는 경우에 대해 예산낭비 금액을 산술적으로 책정하여 예산절감액의 일정부분을 정률 지원하는 방안 모색
 - 일상생활에서 쉽게 감시할 수 있는 부문별 예산낭비 사례(빈번한 보도블록 교체, 절수 및 환경오염방지 등 정책 제안형 신고)는 현행 정액 포상금지원을 원칙으로 함. 또한 대규모 정책사업 및 사업 분야별 특화 예산낭비사례(도로선형 변경으로 인한 예산절감, 도시계획 변경, 정치적·선심성 사업 등)에 대해서는 예상되는 예산절감액의 일정부분을 포상금으로 지급하는 정률 포상금 지원제도를 적용
 - 미국은 예산낭비 금액의 최대 20%가량의 포상금을 제공하고 있으며, 이와 관련된 시민단체 및 법률회사 등이 기업적으로 신고와 소송을 통한 포상금 수익을 얻고 있음

VI 결론 및 정책 제언

- 1 결론
- 2 정책 제언

VI 결론 및 정책 제언

1 결론

- 현재 서울시는 체계적인 예산절감 원칙의 수립이 미흡하고, 단순히 실·국 단위 또는 기관별 예산을 획일적으로 감축하고 있어 재정지출의 생산성 제고라는 시각에서 이의 개선이 필요함
- 또한 예산낭비 방지를 위한 효과적 대책도 미흡한 수준임
- 지금까지의 획일적 예산절감 지침을 지양하고 적은 재원을 가지고 적재적소에 필요한 재원을 배분함으로써 서울시 예산운영의 생산성을 제고할 수 있을 것으로 판단됨
- 따라서 이 연구에서는 서울시 예산정책을 기획·요구, 편성·집행, 사후관리의 3단계로 구분하여 예산절감의 실질적 방향을 제시하고자 함
- 첫째, 기획·요구단계에서는 투·융자심사제도를 강화하고, 대규모 재정소요에 대한 사전 협의체제를 구축하여, 총비용의 타당성 검토가 필요함
- 서울공공투자관리센터를 통한 철저한 사전 타당성 검토가 요망됨
- 더불어 투·융자심사단계에서 발생하고 있는 심사규정 무시, 편법을 이용한 심사회피, 형식적 타당성 조사 등 사업계획 부실 수립 방지를 위해 서울공공투자관리센터의 역할 강화도 고려되어야 함
- 둘째, 편성·집행단계에서는 PAYGO 원칙 등 낮은 단계의 재정규율을 도입하고, 점진적인 확대가 예상되는 의무지출의 관리가 강화되어야 할 것임
- 편성·집행단계에서는 의무지출관리 강화를 통해 서울시 재정의 경직성을 방지하는 것이 중요한 사안이고, 이는 예산절감시스템의 지속가능성 및 효과성에 중요한 영향을 미치는 요소임
- 구체적인 의무지출관리의 방안으로 PAYGO 원칙의 도입을 고려하는 것이 적절한 방안인데, 이는 서울시 예산절감의 시스템화를 위한 기초적 재

- 정규율 도입의 측면에서 의의가 있음(예산담당관 산하 전담 T/F 구성)
- 셋째, 사후관리단계에서는 현재 운영 중인 예산낭비신고제도의 보완 및 강화를 위해 시민 접근성 확대와 절차 개선 및 전담조직 구축 등이 요구됨
- 예산낭비 신고제도의 시민접근성 강화를 추구해 나가야 함
- 또한 예산낭비 신고 절차의 개선은 주요한 개선 방향으로, 예산성과금이 나 사례금 지급을 위한 단순절차에서 벗어나 낭비에 대한 책임성 부과 측면에서 익년도 예산편성에 반영되도록 조치하는 것이 바람직함
- 이를 위해 기획조정실 산하 예산낭비 조사·분석 전담조직 구성도 고려할 필요성이 있음
- 예산절감을 위한 3단계 예산정책을 평가할 수 있는 독립적인 기구를 구성하고, 객관적 지표에 의해 검증하며, 서울시민의 의견이 종합된 평가를 도출해야 할 것임
- 순환 구조의 예산절감정책의 확립은 서울시 예산운용의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이며, 서울시 재정의 비효율성과 낭비적 요인을 제거하면서 시민들이 요구하는 서비스를 공급할 수 있을 것으로 전망됨

2 정책 제언

- 이 연구에서는 예산절감을 위한 구체적인 실행방안으로서 투·용자사업 심사제도의 검증 기능 강화와 PAYGO 원칙의 도입, 그리고 예산낭비 신고제도의 보완 및 강화 등을 제시함
- 이 중 투·용자 사업 심사제도와 예산낭비 신고제도는 기존에 운영 중이던 제도를 강화하거나 보완하는 방향이나, PAYGO 원칙의 도입은 새로운 제도를 도입하는 것이기 때문에 신중한 접근이 요구됨
- 미국의 경험에 의해 1990년대 PAYGO 원칙의 도입이 재정수지 개선에 기여한 바를 부인할 수 없으나, 당시 높은 경제성장의 결과이기도 했던 점을 간과해서는 안될 것임

- 따라서 재정건전성을 유지하기 위해서는 효율적인 재정지출 관리와 더불어 안정적인 재정수입을 확보할 수 있도록 경제를 잘 운용하는 것이 중요함
- o 선거로 선출되는 서울시장과 서울시의회 의원들에게 PAYGO 원칙의 도입은 다른 지출을 줄이거나 수입을 증가시켜야 한다는 부담으로 작용할 것으로 전망됨
- o 선심성 공약이나 포퓰리즘(대중연합주의)적 사업 추진이 어려워지고, 시민들이 체감할 수 있는 복지지출이 일정 부분 제한될 수밖에 없음
- o 따라서 PAYGO 원칙의 도입은 중장기적으로 서울시와 서울시의회 간 정치적 목적에 의한 대립을 지양하고, 유기적 협력 관계를 구축하는 실효성 있는 정책으로 자리매김할 수 있을 것임

참고문헌

참고문헌

- 이민규·남경태·권영주, 2007, 「도쿄도의 회계개혁에 의한 관리비용의 감소와 재정건전화의 효과에 대한 실증연구」
- 임명현, 2004. 12, “법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구 : 2005년도 예산안을 중심으로”, 국회예산정책처, 「예산현안분석」 제2호
- 서울시 대규모 완공시설의 예산낭비 사례분석 자료
- 서울시 세입·세출 결산서, 2008-2012
- 시민 환호케 한 내부로부터의 개혁-뉴스위크 2009.04.22. 877호
- 김상봉, 2005, “일본의 지방정부 행정평가시스템에 관한 연구 : 사무사업평가를 중심으로”, 「한국행정연구」 제14권 제1호, 34-36
- 이창균, 2000, “일본의 지방재정위기와 대응전략에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」 제5권 제1호, 87-112
- 김도승, 2012, “의무지출과 재정관리 : 의무지출의 개념과 공법적 의의를 중심으로”, 「미국헌법연구」 제23권 제1호, 31-60
- 행정안전부, 2008, 「주민의 세금을 아끼는 예산절감 길라잡이」
- 이정희·황혜신, 2010, 「행정부의 예산편성 선진화를 위한 제도개선 연구」, 한국행정연구원
- 김영록, 2012, 「PAYGO(수입지출균형)제도 도입방안」, 한국행정연구원
- Governor's Budget Summary, California Budget Historical Documents, 2008-09
- Governor's Budget Summary, California Budget Historical Documents, 2009-10
- Governor's Budget Summary, California Budget Historical Documents, 2010-11
- Governor's Budget Summary, California Budget Historical Documents, 2011-12

서울연 2013-OR-36

서울시 예산절감정책의 평가와 개선방향

발행인 이창현

발행일 2013년 11월 30일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1019

비매품 ISBN 978-89-8052-575-1 93350

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.